

Mind the gap

Hvordan kan politiske tanker transformeres til handling i en reformprosess?

Av

Mona Merethe Solvold Dahl

Venche Skjervold

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2016



**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV KANDIDAT-, BACHELOR- OG
MASTEROPPGAVER**

Forfatter(e): Mona Merethe Solvold Dahl
 Venche Skjervold

Norsk tittel: Hvordan kan politiske tanker transformeres til handlinger

Engelsk tittel: Mind the gap.

Studieprogram: MPA

Emnekode og navn: MPA 800

☒

Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres på internett i fulltekst i Brage,
Nords' åpne arkiv

☐

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke
gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: 01.06.16

Dato: 28.04.16

Mona Merethe Solvold Dahl Venche Skjervold



MIND THE GAP

Mona Merethe Solvold Dahl og Venche Skjervold

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Abstract/summary	7
Norske kommuner, oppgaver og styring.....	9
Endringer i kommunene.	10
Rammer for ledelse av kommunene.	11
Sentrale mål og føringer.	14
Regjeringens kriterier for ny kommunestruktur.	16
Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.....	16
Bærekraftige og økonomiske robuste kommuner	17
Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling	17
Styrket lokaldemokrati.....	18
Fire ulike perspektiv på Kommune-Norge.....	19
Problemformulering.....	25
Teori	29
Institusjonell teori.....	29
Ledelse.....	32
Politisk lederskap	32
Endringsledelse.	33
Kurt Lewins trefasemodell	35
Implementering av politikk	36
Kotter's 8 trinn i endringsprosessen.....	38
Teori E og teori O	39
Public Value	41
Fokus på studien.....	45
Valg av vitenskapelig metode.....	47
Forskningsdesign.....	52
Datainnsamling.....	53
Dokumentundersøkelse.....	54
Intervju	55
Dataanalyse	56
Intern og ekstern validitet – reliabilitet.....	58
Analyse	60
Hvilke faktorer må være på plass for at en endringsprosess skal lykkes?.....	60
Erkjennelse av nødvendighet	60
Kollektiv enighet.....	66
Legitimitet	74
Økonomi/insentiv	78

Sammendrag forskningsspørsmål 1.....	82
Hvordan kan eksisterende og fremtidig tjenesteproduksjon bli påvirket av reformprosessen?	84
Tjenesteproduksjon.....	84
Interkommunale samarbeid.....	87
Sammendrag forskningsspørsmål 2.....	92
Hvilke tanker har politikerne om gjennomføringen av reformideen?.....	92
Demokrati/politisk styring	92
Eierskap.....	102
Identitet.....	104
Sammendrag forskningsspørsmål 3.....	108
Oppsummering	111
Referanser	115
Vedlegg.....	119

Forord

Vår tid som studenter ved studiet Master of Public Administration i regi av NTNU, Nord universitet og Copenhagen Business School går mot slutten. Det har uten tvil vært et krevende studie for oss begge. Vi har tatt 120 studiepoeng i løpet av 2 år og 5 måneder samtidig som at vi har vært i full jobb. Det gode studiemiljøet har vært en driver for å klare å stå i prosessen og fullføre løpet. Vi oppdaget ganske tidlig at vi hadde gode forutsetninger for å kunne skrive avhandlingen sammen. Noe som kanskje kommer av at vi begge har en grunnutdanning som sykepleiere og dermed har samme "dannelsen". Den felles forståelsen gjorde at vi kunne se verden med noenlunde like briller, samtidig som at vi var ulike nok til å få fram drøftinger som har kommet avhandlingen til gode.

Vi ønsker å takke de politikerne som stilte opp og lot seg intervju slik at vi fikk et godt empirisk grunnlag for vår avhandling. De stilte opp og var engasjerte i problemstillingen og ga oss av sin tid i sin travle hverdag. Vi håper denne avhandlingen kan være til nytte, ikke bare i de respektive kommunene, men også for andre som nå står foran en travel vår og forsommer med drøftinger om intensjonsavtaler.

En stor takk fortjener også våre arbeidsgivere for å ha gitt oss mulighet til å være studenter. De har stilt seg positivt til vår deltagelse på MPA studiet og gitt oss rom og mulighet til å gjennomføre det. Vi håper at det kan konkluderes med at dette var vel anvendt ressursbruk.

Vi må også takke våre familier for hjelp og støtte. Bjørn Sture for å ha sørget for at vi har fått god og næringsrik mat og Bent og Monique for korrekturlesning. Oliver fortjener også en takk for å ha utvist stor tålmodighet når mor har skrevet. Den største takken fortjener vår eminente veileder Geir Hyrve for at han har loyet oss trygt gjennom skriveprosessen. Han har invitert oss inn i et spennende fagfelt og gitt presise tilbakemeldinger. Uten den hjelpen hadde ikke vår oppgave blitt som den er. For oss har dette vært nybrottsarbeid, og Geir har gjennom hele perioden gitt oss tro på at dette "går veien" og støttet oss på de valg vi har tatt.

Brattvåg og Stjørdal 27 april 2016

Mona og Venche

Sammendrag

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Siden den gang har kommunene stadig fått flere oppgaver og mer ansvar. Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 14. mai 2014 fram Prop. 95 S (2013-2014). Her ble behovet for reformen lagt fram, sammen med målene og ekspertutvalgets delrapport. Kommunereformen ble lagt fram i statsråd 20. mars 2014 og den ble enstemmig vedtatt i stortinget 9. juni 2015. Kommunene er det laveste administrative og folkevalgte nivået i Norges politiske system. En effekt av reformen blir trolig at kommunene overtar oppgaver som i dag utføres av stat og fylke. Det settes med dette store krav til kommunepolitikere som skal gjennomføre denne reformprosessen. Vi har på bakgrunn av dette spurt:

Hvordan kan politiske tanker transformeres til handlinger i en reformprosess?

Å forske på kommunereformen og sammenslåinger mens det pågår, kan beskrives som å forske på et fenomen i tiden. Vi har gjennomført et casestudie hvor vi har valgt ut to kommuner, en liten kommune og en stor kommune. Vi har valgt en induktiv hermeneutisk tilnærming og har benyttet intervju og dokumentundersøkelse. Av teoretisk materiale har vi benyttet endringsteorier, samt benyttet teorier som har betydning for styring i en kommune, slik som legitimitet og offentlig verdiskapning. Våre funn viser at det er bred enighet i at det må en endring til. Derimot ser det til at det er en lag vei å gå før det blir noen sammenslåing og implementering i kommunene. Tilnærmingen er forskjellig i våre to kommuner, men felles er at informantene i begge kommunene etterlyser sterkere føringer fra regjeringen i forhold til hvordan de skal gjennomføre prosessen. Det blir også etterlyst informasjon og kommunikasjon fra statlig nivå. For politikerne er dette avgjørende for at beslutningen de skal ta er legitim. Generell mangel på informasjon og kommunikasjon kan også få konsekvenser ved en folkeavstemning. Økonomiske incitament i reformen ser ikke ut til å hatt ønsket effekt. Ut over dette har regjeringen kommet med forslag om nytt inntektssystem. Dette preger informantene og de opplever dette som et skjult tvangsmiddel som igjen fører til spørsmål omkring frivillighetsprinsippet. Undersøkelsen avdekker at det er et gap mellom regjeringens tidsplan og hvor langt de enkelte kommunene har kommet i reformarbeidet. Korte frister fra oppstart til vedtak skal foreligge, setter også sitt preg på reformen. Tidsperspektivet ser derfor ut til å være avgjørende i forhold til hvor suksessfull innføringen av denne reformen vil være.

Abstract/summary

The last important change in the structure of local administration in Norway took place fifty years ago. Since then the municipalities have been given a number of new responsibilities. On March 14th 2014 the Ministry of Local Government and Modernisation presented the *Stortingsproposisjon* (Proposition to the National Assembly) 95 S (2013-2014). This proposition explained the necessity and purpose of the reform and presented the preliminary report of the expert commission. The municipal reform was presented to the Council of State (the King's Council or Cabinet Meeting) on March 20th 2014 and it was unanimously approved by the Storting on June 9th 2015. The municipalities constitute the lowest level of elected authority in the Norwegian political system. One of the effects of the reform is likely to be that tasks that are now the responsibility of the central state or of the *fylker* (counties) will be turned over to the municipalities. This puts a heavy responsibility on the local politicians that are to implement this reform. Based on this we have asked the following question:

“How can the implementation of the reform turn political ideas into real change on the ground?”

Examining the municipal reform and the process of fusion of a number of the smaller municipalities into greater units implies doing research on an ongoing political process. We have carried out a case study examining one big and one small municipality. Our approach has been inductive and hermeneutic; we have carried out interviews and studied the relevant official documents. The methodological foundation of our work has been the Theory of Change and principles that are of importance for municipal administration such as legitimacy and wealth creation in the public sector. Our findings show a high degree of consensus concerning the necessity of change. But the actual implementation of the reform and the fusion of different municipalities both seem to be a far way off. Our two municipalities deal with the reform in different ways, but in both cases our informants express a wish for clearer instructions from the government concerning the way the reform process should be carried out. They also complain about insufficient information from other organs of the central state. The local politicians generally feel that such instruction and such information constitute a necessary condition for the legitimacy of the decisions they are to make. A general lack of information may also have an effect in the cases where local referendums on whether or not fuse municipalities are held. The economic incentives meant to encourage fusions do not seem to have had the desired effect. In addition to these incentives the government has proposed the introduction of a new system for the financing of the municipalities. This has had a considerable effect on our informants, they see this as an underhand way of forcing municipalities to unite and thus as a violation of the principle according to which all such fusions should be voluntary. Our findings show that there is a gap between the government's time schedule and the actual rate of progress in the different municipalities. The reform has

been marred by the short interval of time given to the communities from the start of the process to the moment when political decisions must be made. This factor seems likely to have a decisive effect on the reform's degree of success.

Norske kommuner, oppgaver og styring.

I dette kapittelet vil vi prøve å gi en generell beskrivelse av kommune Norge. I dette ligger en redegjørelse av kommunene og hvordan utviklingen har vært og hvordan man ønsker at kommunene i Norge skal se ut i fremtiden.

I Norge ble kommunene opprettet i 1838 med grunnlag i formannskapslovene av 1837. Man brukte den gangen prestegjeldene som utgangspunkt for inndelingen av landdistriktene, men det ble noen flere herreder enn det var prestegjeld. Steder som ønsket å bli bykommune måtte ha kjøpstads- eller ladestedsstatus. I 1838 var det til sammen 392 kommuner og av disse var det 37 byer. Ved et økende antall delinger nådde dette et toppunkt i 1937 med 747 kommuner hvorav 65 byer. I denne perioden var der bare et fåtall kommunesammenslåinger.

Tallet på kommuner holdt seg relativt stabilt fra 1931 og fram til kommunesammenslåingene i kjølvannet av Schei-komiteens arbeid (1958-1967). Disse sammenslåingene var særlig omfattende i 1964 og 1965. En del kommuner som var slått sammen 10-15 år tidligere, ble på nytt delt i 1976 og 1977. På den annen side ble noen "inneklemt" byer slått sammen med nabokommunene i årene 1988-1994 (SSB, 1994).

Lokale initiativ var nesten enerådende ved endringer i kommuneinndelingen i perioden med økning av antall kommuner. Dette i motsetning til etterkrigstiden der sammenslåinger var et statlig initiativ (SSB, 1994).

Ved kommunesammenslåinger på 1960-tallet mistet en rekke kommuner bystatusen.

25. september 1992 kom den nye kommuneloven som opphevet det formelle skillet mellom by- og herredskommuner. I tillegg til kommunesammenslåinger har det vært et større antall grensejusteringer mellom kommuner. De vesentligste justeringene har vært størst mellom bykommuner og de omliggende herredene (SSB, 1994).

Som en følge av Stortingets behandling av kommuneproposisjon 2015 den 18. juni 2014 (Prop. 95 S, 2013–2014) er det nå iverksatt en fullstendig gjennomgang av kommunestrukturen i Norge. Til tross for at vi har hatt store reformer, som NAV- og samhandlingsreformen, vil dette bli den største reformen på 50 år. Bakgrunnen er at samfunnet har endret seg betraktelig siden siste kommunereform, som ble igangsatt i 1964. Pr. 1. januar 2014 hadde vi 428 kommuner i Norge og regjeringen ønsker dette tallet betydelig redusert. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner vil derimot ikke tallfeste hvor mange kommuner som vil være ideelt. Han begrunner dette med at han ikke vil at fokus skal flyttes fra innhold til antall.

Norge har hatt en befolkningsvekst på over 1,7 millioner siden 1950 og passerte 5 millioner i 2012 (SSB, 2015). Når det gjelder befolkningstetthet så vokser storbyene kraftig og det er også vekst i tettstedsarealet. I 2014 var antall bosatte i tettsteder i overkant av 4 millioner,

mens i underkant av 1 million var bosatte i spredtbygde strøk (SSB, 2014). Dette er en trend man ser i de fleste land i verden og som har pågått gjennom flere år.

Det er fra statlig hold bestemt at i løpet av våren 2016 skal alle kommunene ha klare sine sammenslåingsvedtak i forhold til kommunereformen (Meld. St. 14, 2015). Regjeringen ønsker gode lokale prosesser, men sier samtidig at det vil være mulighet for regjeringen til å skjære gjennom for å gjennomføre reformen. Innen 2020 skal sammenslåingene være gjennomført.

Endringer i kommunene.

Samhandlingsreformen har ført til at kommunene har fått flere og tyngre oppgaver. Dette igjen har medført økte kompetansekrav i tjenesteutøvelsen. Kommunene skal i tillegg yte tjenester ut fra generalistprinsippet. For å få til dette har spesielt små kommuner en rekke interkommunale samarbeid. Slike interkommunale samarbeidsavtaler kan utgjøre et demokratisk problem fordi styringen blir fragmentert og politikerne får dermed redusert kontroll. Noen kommuner har vært forut for sin tid og valgt å slå seg sammen for å bli mer robuste i forhold til de økte kravene.

Små førsteordens endringer kan akkumuleres til å utgjøre annenordens rammesprengende endringer. Samhandlingsreformen kan ses på som en slik endring som blir akkumulert til kommunereformen.

Tematikken i sammenslåingen har i liten grad vært fokusert på selvstyreverdier, som autonomi og nærhet, og mer på kommunen som tjenesteprodusent. Som tidligere nevnt styrer kommunene i dag etter generalistprinsippet i et samfunn som stiller økende krav til spesialisering. En slik tjenesteproduksjon krever en viss størrelse for å bli robust nok til å kunne yte likeverdige og spesialiserte tjenester til innbyggerne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner sier til Aftenposten at ifølge utredningen til ekspertutvalget vil det være nødvendig med en kommunestørrelse på 15 – 20 000 innbyggere for å få oppgavene løst (Gjerde, 2015). Selv om det også sies at dette ikke vil være et krav da vi har et land som er mangfoldig sammensatt. Det illustrerer imidlertid at formålet er å sikre gode fagmiljøer og likeverdige tjenester.

En økende rettighetsfesting, økte kompetansekrav og en økende spesialisering av offentlige oppgaver og tjenester innebærer også en juridisk utfordring. Demografisk har Norge en alderssammensetning med et økende antall eldre. Dette vil igjen legge press på velferdstilbudet og også gi færre hender i arbeid. Et resultat av dette er at vi må få opp produktiviteten og effektiviteten i offentlig sektor.

Regjeringen har følgende mål for reformen:

- gode og likeverdig tjenester til innbyggerne
- helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- bærekraftig og økonomisk robuste kommuner
- styrket lokaldemokrati.

Motivet bak reformen er altså å sikre sysselsetting, inntekt, velferd og fellesverdier.

Regjeringen ønsker også å videreføre dagens arbeidslivsmodellen og det å sikre en rettferdig inntektsfordeling er også sentralt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Sett i et historisk perspektiv har flere og flere blitt sysselsatt i offentlig tjenesteyting. Dette kan gjøre det vanskeligere å holde høyt trykk på produktivitetsveksten i det private, som får færre og færre sysselsatte. Tjenestenæringene er mer arbeidsintensive. Det er dessuten slik at en ikke kan erstatte mennesker med maskiner i tjenestenæringene, som skole og helse. Vi stiller også stadig større krav til tjenestene som skal leveres.

Dette er en reform som vil berøre absolutt alle innbyggere i landet, uansett bosted, alder og andre faktorer. Det vil imidlertid berøre oss forskjellig da det i dag er stor forskjell i størrelse og funksjon på de ulike kommunene.

Rammer for ledelse av kommunene.

De norske kommunene varierer mye i størrelse både arealmessig og når det gjelder innbyggertall. Per 1. januar 2014 var det i gjennomsnitt 11 937 innbyggere per kommune. Ifølge KOSTRA-grupperingene betegnes kommuner med et innbyggertall mindre enn 5000 som små kommuner. Kommuner med innbyggertall over 20 000 regnes som store kommuner. Dette innebærer at vi har 228 små kommuner, 53 store kommuner, og 147 mellomstore kommuner, der innbyggertallet ligger mellom de to nevnte størrelsene. Når det gjelder inntektssystemet tar småkommunetilskuddet utgangspunkt i kommuner med færre enn 3200 innbyggere, noe som innbefatter 168 kommuner ut fra gitt dato. Det er totalt 26 såkalte mikro kommuner med et innbyggertall under 1000. Arealmessig har landets kommuner en variasjon på mellom 6 - 9 707 kvadratkilometer (Delrapport fra ekspertutvalg, 2014).

Norske kommuner er det laveste administrative og folkevalgte nivået i Norge. Geografisk sett er alle kommuner en del av en fylkeskommune. Oslo er her i en særstilling fordi det er både en kommune og en fylkeskommune, der noen av de kommunale funksjonene er lagt til egne bydelsadministrasjoner. Dette gjelder etter hvert også noen andre store bykommuner. Disse har et politisk system som tilsvarer regjeringen og stortinget på nasjonalt nivå. Sett bort fra dette er de fleste kommunene styrt av et folkevalgt kommunestyre på minimum 11 representanter som tar avgjørelser på vegne av kommunen. Slik sett har vi i Norge en

desentralisert oppgaveløsning, der kommunene spiller en helt sentral rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken.

Østerud (2005) betegner et desentralisert system som et system hvor underenhetene har selvstendig vedtaksmyndighet, og hvor de er uavhengig av hverandre. Sentralisering innebærer at underenhetene er strammere kontrollert ovenfra, mens spillerommet for egne beslutninger krymper inn. Man snakker ikke om en total sentralisering/desentralisering, men om forskjellige grader mellom disse to.

I 1986 fikk vi et helhetlig rammetilskuddssystem til kommuner og fylkeskommuner. Rammetilskuddet ble fordelt etter målbare kriterier, først og fremst demografiske. Dette kunne ikke kommunene påvirke ved egne disposisjoner. Inntektssystemet fikk først og fremst relevans for prioriteringen mellom oppgaver, og ellers liten effekt på kommunens handlefrihet. Staten fikk derimot et mer effektivt virkemiddel i forhold til å innpasse kommunesektoren i den samlede makroøkonomiske politikken (Sørensen, 2006).

Nåværende regjering hevder at rammestyring, både økonomisk og juridisk, vil ligge til grunn for overføring av nye oppgaver til større kommuner. Det overordnede målet er å styrke kommunene i forhold til tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikler og som demokratisk arena. Rammestyring er således en betingelse for at kommunene skal ha handlingsrom. Dette for at de skal kunne fungere som demokratiske arenaer der man lokalt kan gjennomføre individuelle tilpasninger og gjøre egne veivalg.

Staten har det overordnede ansvaret for at ressursene i det offentlige kommer fellesskapet til gode ved at de blir brukt på en mest mulig rasjonell og effektiv måte. For å gjennomføre dette må kommunene ha tilstrekkelig handlefrihet til å kunne tilpasse tjenesteproduksjon ut fra lokale forhold. På den måten kan man realisere desentraliseringsgevinsten. Statens ansvar innebærer dermed å fremme helhetlige og effektive løsninger, og ved å gjøre kommunene større og mer robuste, reduserer man statlig detaljstyring (Kommunal-og moderniseringsdepartementet, 2015).

Med bakgrunn i det ovenstående kan man si at avgjørelser tatt av politikere på alle nivå i forvaltningen vil legge føringer for hvilke endringer som skal vektlegges i en omstrukturering av kommunene. Det rådende paradigmet innenfor ledelse i dag, er at man skaper en god og effektiv organisasjon gjennom å utvikle en hensiktsmessig organisasjonsstruktur. Dette forutsetter at organisasjonen har klare og entydige mål. Der bør finnes en optimal struktur og denne strukturen bør fremme instrumentell rasjonalitet. Spesialisering gir en positiv effekt og samordning, samt at styring også er viktig for effektiviteten (Hyrve, 2014). Ved å legge slike føringer på reformprosessen blir det også satt fokus på hvilke verdier i organisasjonen som skal vektlegges.

I denne sammenhengen kan verdi defineres som kvaliteten ved noe. En tings verdi (personer, objekter, handlinger, tilstander) sies gjerne å bestemme dens viktighet når vi skal ta beslutningsmessige prioriteringer (Sagdahl, 2014). Verdier svarer til et "bør" og blir ofte anbefalt som strukturerende for samfunnsmessige regler, prioriteringer osv. Verdier har således ofte et politisk aspekt og viktige stridsspørsmål i samfunnet kan typisk utfolde seg som verdikonflikter (Østerud, 2007).

Sentrale mål og føringer.

Det er, som tidligere nevnt, utarbeidet sentrale mål og føringer for hvordan denne reformen skal gjennomføres. Ekspertutvalget for kommunereformen har også satt opp ti kriterier for kommunene som alle kommuner må vurdere (St.meld.14, 2014). Regjeringen har lagt opp til to alternative tidsløp. Løp 1 legger opp til kommunale vedtak innen høsten 2015 med påfølgende vedtak av Kongen i statsråd våren 2016.

Løp 2 legger opp til at alle kommuner innen 30. juni 2016 skal gjøre vedtak om en eventuell kommunesammenslåing. Regjeringen tar stilling til disse vedtakene i en proposisjon om helhetlig kommunestruktur våren 2017. Det er signalisert at lokal enighet om sammenslåingsalternativ er ønskelig, men ikke en forutsetning for sammenslåing (Prosess og milepæler, 2014).



Fig. 1. Skisse over regjeringens to reformløp.

Denne modellen tegner de to løpene som er beskrevet i proposisjonen. Det er lagt opp til at kommunen selv skal få bestemme hvilke andre kommuner de ønsker å utrede en evt. sammenslåing med. Regjeringen har lagt opp til at det skal baseres på frivillighet og ifølge denne modellen så er det først når kommunen har fattet vedtak at den statlige behandlingen starter.

I proposisjonen er det beskrevet: «*I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.*» (Prop. 95 S, 2013–2014, s. 51)

Dersom det blir søkt om fortsatt selvstendighet, eller en sammenslåing som staten ikke ønsker, kan staten avslå søknaden. Det betyr at enkeltkommuner som ikke ønsker sammenslåing kan blir tvunget til det. Dette er et brudd på frivilligheten som regjeringen har frontet som en viktig del av reformprosessen.

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, har regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som skal kunne stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, samt at dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

Denne modellen er utarbeidet for å visualisere merkedatoer i kommunereformprosessen.

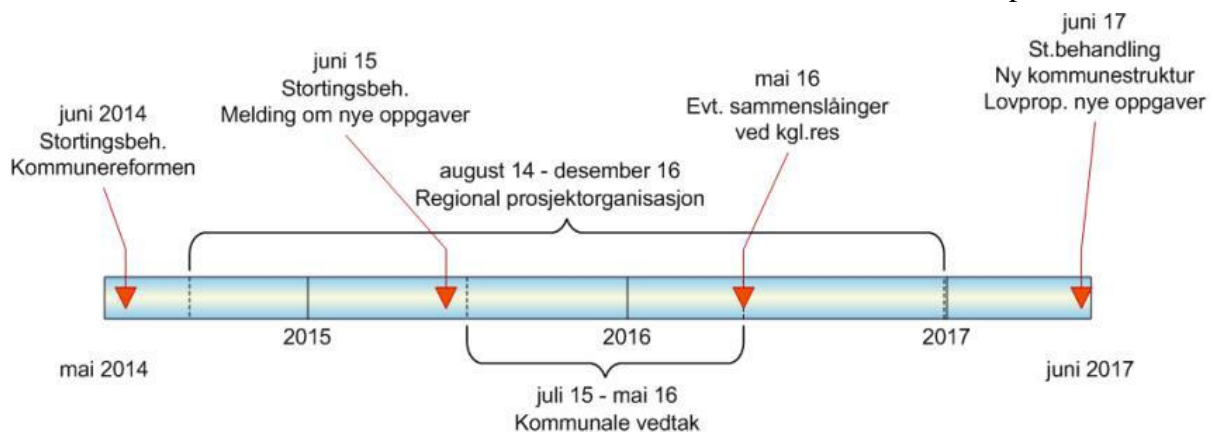


Fig. 2: Visualiserte merkedatoer i kommunereformen. Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017 (Prosess og milepæler, 2014, s. 1)

De økonomiske virkemidlene i kommunereformen kan deles i tre deler. Det første er engangskostnader. Det er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert i hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen. Det kan dreie seg om engangskostnader som lønn og drift av folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder, tiltak for felles kultur o.l. Det gis også reformstøtte i form av et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Dette beløpet er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Inndelingstilskudd i inntektssystemet er en kompensasjonsordning til sammenslåtte kommuner for reduksjon i rammetilskuddet som følge av kommunesammenslåinger. Dette videreføres fra tidligere. Dvs. nye kommuner som er sammenslått får beholde tilskudd som om den fortsatt far to eller flere kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før det trappes ned over 5 år.

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunen i løpet av reformperioden. At regjeringen i løpet av reformperioden endrer disse insentivene forteller muligens noe om hvor langt reformprosessen har kommet i forskjellige kommuner. Det forteller også noe om at regjeringen mener alvor med sammenslåingsprosessen. Det er også et spørsmål om hvorvidt de evt. nye økonomiske endringene vil føre til et fortsatt prinsipp om frivillighet.

Regjeringens kriterier for ny kommunestruktur.

Regjering har utarbeidet kriterier for ny kommunestruktur. Ekspertutvalget kom med anbefalinger og regjeringen tok disse til etterretning. Kommunereformen er en nasjonal reform som skal ivareta mange og ulike hensyn. Utvalget gjennomgikk viktige samfunnsmessige hensyn som ga grunnlag for anbefalingene. Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdige uansett hvor en bor i landet. Rettsikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes tjenesteproduksjon. Sentralt er også ivaretagelsen av areal og næringsinteresser, klima og miljøhensyn. Lokaldemokratiet skal styrkes, og kommunene skal ha mulighet til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet. Det også sentralt å kunne ha et levende lokalt folkestyre og en aktiv lokalpolitisk arena. Ut fra dette kom ekspertutvalget fram til et sett av kriterier som kommunene forutsettes å skulle ivareta. Det er rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena (Meld. St. 14, 2015).

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.

Regjeringen hevder at økt størrelse på fagmiljøene vil gi bedre tjenester til innbyggerne. I kommuneproposisjonens meldingsdel St.prp. 95S (2014) argumenteres det for at større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Mekanismen bak argumentet bygger på at store kommuner gir mulighet for flere ansatte innenfor de ulike tjenestene. Dette skal ifølge regjeringen gi flere hensiktsmessige utfall. For det første skal kommunene i mindre grad være avhengig av enkeltansatte, og på den måten drifte oppgaver på en mindre sårbar måte. For det andre skal bredden eller variasjonen i kompetanse innenfor de ulike tjenestene øke kvaliteten på tjenestene som leveres. Tolket blir mekanismen bak det ønskede utfallet at ansatte kan lære av hverandre og utfylle hverandres kompetanse, noe som i neste omgang gir økt kvalitet på tjenestene. Gevinster av større fagmiljøer skal særlig være store innenfor spesialiserte tjenester som legger beslag på relativt få årsverk i mindre kommuner. Regjeringen trekker frem tjenester som barnevern, oppbygningen av tilbud som samhandlingsreformen forutsetter, PP-tjeneste og HVPU-reformen som eksempler på en utvikling som gjør større enheter hensiktsmessig (St.prp. 95S 2014). I de store og tunge oppgavene som skole og ulike omsorgstjenester har selv mindre kommuner i dag mange ansatte. Regjeringen peker da videre på at muligheten for å videreutvikle tjenestene kan bli bedre i større enheter. Større kommuner skal gjøre kommunene i stand til og ikke bare drifte de store tjenestene, men også utvikle innholdet i tjenestene videre. Endringene som ligger til grunn for dette behovet er ifølge regjeringen veksten i kommunale oppgavers antall og størrelse, samt økte krav til kompetanse. Tjenestene kommunene skal levere er ikke bare blitt flere og større, men også kravet til kvalitet på innholdet har økt. En mer detaljert regelstyring av kommunens tjenester

trekkes også frem som en utvikling som gir behov for større fagmiljøer for forvaltningskompetanse og myndighetsutøvelse (St.prp. 95S 2014). Økonomisk rammebetingelser er et viktig incitament for gjennomføring av denne reformen. Det betyr mye for politikere at kommuneøkonomien er på stell, at kommunen har økonomi til å kunne levere tjenester som kommunens innbyggere forventer at de skal gjøre. Dette er også offentlig pålagte tjenester og det er derfor helt nødvendig for kommunen og opprettholde en god økonomi, eller forvalte sin økonomi slik at disse tjenestene kan leveres ut fra forventninger samt etter førende lovgivning og styrende bestemmelser.

Bærekraftige og økonomiske robuste kommuner

Målsetningene knyttet til økonomi går ut på at kommunene gjennom økt kompetanse på økonomistyring skal gi bedre kontroll på økonomien som igjen er en forutsetning for gode tjenester til innbyggerne (St.prp. 95S 2014). I tillegg skal større budsjetter, befolkning og næringssammensetning gjøre kommunene mindre sårbare for uforutsette endringer. Det er ikke noe uttalt mål med reformen å spare staten for penger. Det er likevel en eksplisitt målsetning at større kommuner skal legge til rette for en mer effektiv ressursbruk.

Besparelsene som eventuelt blir gjort skal ifølge regjeringen bli i kommunene gjennom at de frigjorte ressursene kan brukes på kommunens kjerneoppgaver. Med andre ord er ikke økonomiske stordriftsfordeler, med unntak av spesialisering, vektlagt nasjonalt. Det er videre varslet en helhetlig gjennomgang av kommunenes inntektssystem som skal være klar først sommeren 2017. Gjennomgangen skal sees i sammenheng med de strukturendringer som kommunereformen prosederer (St.prp. 95S 2014).

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Den tredje målsetningen med Kommunereformen er at en ny kommunestruktur i større grad skal være tilpasset dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det er denne målsetningen som berører det som i ekspertutvalget er kalt for Funksjonelle samfunnsutviklingsområder (St.prp. 95S 2014). Bo og arbeidsmønstre har endret seg mye uten at strukturen har tilpasset seg endringene, og en målsetning med reformen er en tilpasning av kommunestrukturen etter samfunnsendringer. For det første er det tettsteder der kommunegrensene i dag splitter opp tettstedene, og dermed ikke er avgrenset i samsvar med der innbyggere og næringsliv lever sitt dagligliv. For det andre har muligheten, villigheten og omfanget av arbeidspendling økt, og kommunegrensene bør i større grad samsvare med det som er dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner (Ekspertutvalget, 2014), (St.prp. 95S 2014). Mer konkret skal målsetningen bidra til en mer helhetlig planlegging av arealer, transport og den sosiale utviklingen i kommunene. Mekanismen som skal utløse denne gevinsten er at kommunene har blitt større, de kan dermed tenke helhetlig for et større geografisk og funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioriterende organ i stedet for to eller flere. Erfaringene fra allerede sammenslåinger viser at kommunene har fått

bedre forutsetninger og muligheter samt større handlingsrom både lokalt og regionalt (Vinsand 2005, ref. i St.prp. 95S 2014).

Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen er presentert som en demokratireform. Regjeringen ønsker å styrke lokaldemokratiet utenfra og innenfra. Den statlige styringen utenfra og ned til kommunene endres gjennom at kommunen blir delegert flere oppgaver, og at styringen av kommunens oppgaver skal bli mindre detaljert og omfattende (St.prp. 95S 2014). Regjeringen legger til grunn at større kommuner med store fagmiljøer vil være i stand til å levere tjenester med innhold som er tråd med nasjonale mål, noe som vil redusere behovet for statlig styring av kommunesektoren. Samtidig som større kommuner skal levere tjenester i tråd med nasjonale mål skal kommunene likevel få større handlefrihet til å tilpasse velferdstilbudet til lokale behov. Dette skal bidra til at lokaldemokratiet vitaliseres innenfra gjennom at lokalpolitikken oppleves som mer meningsfull, og at interessen for lokalpolitikk dermed øker som en følge av dette. En mer profesjonell administrasjon med bedre kapasitet skal videre gi politikerne bedre beslutningsgrunnlag og gjennomføringsevne (St.prp. 95S 2014)

Større kommuner skal også gjøre det mulig for kommunene å løse dagens oppgaver selvstendig, og ikke gjennom interkommunale samarbeid. Ekspertutvalget og regjeringen vurderer den økte bruken av interkommunale samarbeid som en svekkelse av lokaldemokratiet (St.prp. 95S 2014). Interkommunale samarbeid innebærer å flytte oppgaver ut fra den ordinære kommunale organisasjonen til selskaper eller andre kommuner. Dermed blir mindre av den kommunale virksomheten liggende i den kommunale organisasjonen som kontrolleres av det demokratisk valgte kommunestyret. På den måten flyttes makt ut fra kommunestyret til interkommunale selskaper eller vertskommuner. Den enkelte kommune har således reduserte muligheter til å prioritere innenfor de politikkområder som er underlagt interkommunale samarbeid. Ekspertutvalget og regjeringen tolker denne utviklingen som et symptom på kommunenes oppgavevekst, og dermed oppmagasinerte behov for større kommuner (Meld.St. 14, 2015).

Fire ulike perspektiv på Kommune-Norge.

Jacobsen (2009) hevder at en kommune har så mange ulike aspekter ved seg at det kan være vanskelig å fange opp denne floraen av mangfoldighet. Han velger derfor å se på kommunen i fire ulike perspektiver. På denne måten trekker han ut visse sider ved fenomenet kommune, mens andre sider tones ned. Hvert perspektiv vil da sette et spesielt søkelys på et avgrenset kjennetegn ved det vi kaller en kommune. De fire perspektivene knytter han igjen opp til tilhørende verdier som går på funksjonalitet, effektivitet, demokrati og autonomi. Det er viktig å understreke at disse fire perspektivene og verdiene ikke på noen måte gjensidig utelukker hverandre. Tvert imot overlapper og påvirker de hverandre i stor grad.

I det første perspektivet kan kommunen ses på som et territorium der mennesker bor og arbeider. Dette innebærer at kommunen er en fysisk størrelse med territoriale grenser. Norge har en topografi som i et historisk perspektiv viser at kommunegrensene mange steder ble opprettet av rent funksjonelle grunner. Dette kunne være fordi kommunen var et naturlig handelssentrum, at kommunikasjon var vanskelig utenfor visse naturlige hindre, eller at det var en overkommelig geografisk enhet å kontrollere og styre. Med bakgrunn i dette kan man si at funksjonalitet er en sentral verdi knyttet til den norske kommune- og fylkesinstitusjon, og er dermed i stor grad knyttet til den fysisk avgrensede geografiske enheten som en kommune er. Denne funksjonaliteten har også et psykologisk element som er knyttet til identitet. Dette med bakgrunn i at kommunegrenser også har oppstått som en følge av at mennesker innenfor et territorium har opplevd et spesielt samhold og tilhørighet til en gruppe, med andre ord et fellesskap. På den andre siden er kommune- og fylkesinstitusjonen også et resultat av en tilsiktet prosess, hvor det har vært bevisste, verdimeslige vurderinger som har ført til den kommuneinstitusjon Norge har i dag (Jacobsen, 2009).

Som tidligere påpekt er kommunene svært forskjellig sammensatt, både befolkningsmessig og i størrelse, og dette gjelder også hva som er det viktigste næringsgrunnlaget i en kommune. Lønnsforskjellene mellom innbyggerne i de forskjellige kommunene kan gi en grov oversikt over differensiering mellom kommuner. Dette kan dreie seg om hvilke næringer man er sysselsatt i og også utdanningsnivået på innbyggerne (Jacobsen, 2009). Det er også store forskjeller når det gjelder tilgang til naturressurser. Enkelte kommuner har svært høye inntekter på grunn av for eksempel vannkraftutbygging og måten disse ressursene blir beskattet på (Sørensen, 2006). Mange kommunegrenser ble trukket opp etter naturlige næringsgrunnlag, men fysisk kommunikasjon var også svært viktig. Denne inndelingen ble til i tiden før bilen ble et naturlig transportmiddel, slik at enkelte steder var det mer naturlig å ha en kommune som lå på hver sin side av en fjord. Dette fordi båttransport var den mest effektive måten å binde kommunen sammen på. Ut fra dette kan man si at utviklingen av moderne kommunikasjonsmidler har svekket betydningen av fysiske hindre (Jacobsen, 2009).

I dag kan man bo i en kommune, arbeide i en annen og ha barnehageplass i en tredje. Inndeling i kommuner blir dermed av mindre betydning i og med at man kan kjøre fra den ene til den andre kommunene i løpet av få minutter. Vi får i stedet et mer funksjonelt bo- og arbeidsmarked (Jacobsen, 2009).

Det andre perspektivet legger vekt på at kommunen er en helt sentral del av velferdsstaten i kraft av at det er her det meste av tjenesteytingen foregår. Disse velferdstjenestene skal i stor grad være gratis for dem som trenger dem og skal indirekte finansieres gjennom ulike skatter og avgifter. Kommunene skal være de enhetene som utnytter skattebetalernes penger på den beste måten. De skal ha styring på at pengene blir brukt på en hensiktsmessig måte og at de som har behov for et offentlig tilbud får den hjelpen de trenger. I dette perspektivet blir derfor effektivitet en grunnleggende verdi. Dette fordi denne velferdsproduksjonen er dyr for samfunnet i og med at den legger beslag på store deler av de samlede verdier som skapes i Norge. I tillegg til å være tjenesteyter har kommunen også forvaltningsoppgaver. Dette innebærer at kommunen skal påse at sentrale lover, og lokalt vedtatte regler, blir overholdt. Kommunene driver også med utviklingsarbeid, som omfatter tiltak for å videreutvikle kommunene. I alle større organisasjoner har man også intern administrasjon knyttet til forskjellige former for planlegging, personalledelse, organisasjonsutvikling og økonomistyring (Jacobsen, 2009).

Når mye av velferdsproduksjon i Norge er delegert til lokalt og regionalt nivå har dette også med å gjøre at det er en grunnleggende antakelse om at nærhet fører til effektivitet. Man snakker da om såkalt allokeringseffektivitet. Dette går ut på i hvor stor grad man klarer å dekke kundenes behov og ønsker og i vårt tilfelle vil det si kommunens innbyggere. Tilfredsheten med tjenestene kan variere ut fra størrelsen på kommunen. Man antar at jo nærmere kunden beslutningen tas, desto bedre tilpasset blir tilbudet. Dette innebærer at man antar at tjenestetilbudet blir bedre tilpasset lokale behov når man har størst mulig nærhet mellom dem som utformer tjenesten og de som mottar dem (Jacobsen, 2009). Imidlertid må man veie dette opp mot at man ved å være flere som deler på utgiftene til tjenesteproduksjon, desto mer midler kan man få frigjort til andre formål (Sørensen, 2006).

Det er over tid naturlig å tenke seg at behov og ønsker til innbyggerne i et land endrer seg. Med bakgrunn i den overnevnte nærheten mellom innbyggerne og dem som utformer det offentlige tjenestetilbudet, er det sannsynlig at slike endringer kan fanges opp tidligere i kommunen, enn det politikere på Stortinget kan klare. Kommuner og fylkeskommuner er relativt små enheter, sammenlignet med staten sett under ett. Dette vil sannsynligvis føre til at endringer og tilpasning kan gå ganske fort i og med at små enheter kan endres raskere enn store. På denne måten kan kommunene være stoffinnere for staten når det gjelder å være innovativ i tjenesteproduksjon (Jacobsen, 2009). Ved å drive effektivt kan altså en kommune forbedre innbyggernes velferd ved å prioritere bedre, og produsere med lavere kostnader. Dette kan skje ved to typer omstillinger. Den første er å drive kostnadseffektivt. Dette

innebærer en omfordeling av produksjonsressursene med sikte på å dekke et gitt tjenestebehov på en billigere måte. Den andre er økt prioriteringseffektivitet ved at man omfordeler tjenestetilbudet mellom ulike typer oppgaver for å øke befolkningens samlede velferd (Sørensen, 2006).

Det har i de senere år skjedd en betydelig økning i kommunenes bruk av det som kan kalles alternative organisasjonsformer. Dette kan dreie seg om kommunale foretak, interkommunale samarbeid, kommunale aksjeselskap, interkommunale selskaper og kommunale stiftelser. Det interessante er at de alle representerer en delegering og beslutningsmyndighet fra tradisjonelle kommunale beslutningsinstanser, slik som kommunestyret og rådmann. Disse organisasjonsformene faller ofte inn under spesifikke lovverk og har også frihet fra det tradisjonelle kommunale hierarkiet. De er også formalisert i den forstand at de er selvstendige rettssubjekter. Dette innebærer at kommunen ikke kan styre virksomheten direkte, men mer indirekte gjennom å endre vedtekter, delta på generalforsamlinger og representasjonsmøter, samt utpeke representanter til styrene (Jacobsen, 2009).

Et tredje perspektiv er kommunen som politisk arena, der demokrati er den sentrale verdien (Jacobsen, 2009). Norge er organisert som et representativt demokrati, der folket stemmer på sine representanter både ved kommune-, fylkestings- og stortingsvalg. Gjennom å utpeke representanter kan borgerne indirekte delta i styret av samfunnet de lever i (Østerud, 2007). Kommunene inngår dermed i en politisk dynamikk, der man stemmer på de representantene som man mener kan gjøre det beste for kommunen. Dette gir igjen kommunen en demokratisk legitimitet. Grunntanken i dette systemet er at politikerne skal representere mannen i gata og det forventes at representantene styrer på vegne av folket. Det vil si at de fattar de samme vedtak som folket ville gjort i samme situasjon, også kalt beslutningsrepresentativitet (Jacobsen, 2009). Det representative demokratiet stilles ofte i kontrast til det som kan kalles et direkte demokrati, eller et deltakerdemokrati. Det sistnevnte innebærer at alle borgere deltar i alle kollektive beslutninger. Denne formen for styresett kan igjen kobles opp imot deliberalt demokrati som er en styreform hvor samfunnsmessige avgjørelser baseres på fri, åpen, rasjonell og saklig diskusjon blant likestilte borgere, fortrinnsvis med sikte på nå fram til enighet (Østerud, 2007).

De aller fleste kommunene i Norge er organisert ved at de har et kommunestyre som er kommunens øverste organ. Formannskapet kan ses på som kommunestyrets utøvende organ med ordføreren som den formelle lederen både i forhold til kommunestyret og formannskapet. Man har også ulike former for politiske underutvalg, der administrasjonsutvalget og kontrollkomiteen er lovpålagte utvalg. Disse ulike organene er ikke basert på et parlamentarisk prinsipp der man har opposisjon og posisjon, de kan derimot betegnes som kollegiale. Det at de er kollegialt organisert er muligens det mest sentrale trekk ved de kommunale og fylkeskommunale politiske organ. En slik struktur kalles ofte for konsensusorientert fordi den på sett og vis tvinger representanter og partier til å finne fram til

omforente løsninger, fordi det finnes ingen formelle trusler innebygd i strukturen, og grupperingene må derfor søke støtte fra sak til sak. Det er kraften i argumentet som avgjør om man får støtte, eller ikke. Dette betyr selvsagt ikke at trusler er fraværende i den politiske debatten. Trusler vil derimot være en viktig del, men ligger ikke innbakt i den formelle politiske strukturen (Jacobsen, 2009).

De politiske partiene står helt sentralt i valgkanalen og fyller flere viktige funksjoner, som å rekruttere og velge kandidater, lage partiprogram, gi et antall oversiktlige alternativ å velge mellom, samt engasjere velgerne.

Når det gjelder stemmegivning er det stor variasjon i oppslutningen rundt de ulike politiske partier i kommuner og regioner, selv om disse geografiske forskjellen er i ferd med å minke. Man har også et stort antall lokale lister rundt i kommunene. Disse listene bærer preg av å være mer tilpasset lokale konfliktlinjer, enn de partipolitiske listene.

Til tross for at politikere som velges inn bare i begrenset grad er sosialt representative med tanke på kjønn, utdanning, alder og inntekt, viser studier at representantene i stor grad har de samme meningene som velgerne (Jacobsen, 2009). Når det gjelder valgdeltagelse så har denne vært kontinuerlig synkende siden 1960-tallet og det kan trekkes frem flere forklaringer på dette. Det kan se ut som at lokalvalget ikke betyr nok til at man finner det verd å stemme og at velgerne oppfatter det som skjer i kommunen som mindre viktig, enn ved stortingsvalg. Man kan like deler av de forskjellige partiprogrammene og at det dermed blir vanskelig å bestemme seg for et parti. En annen forklaring kan være at det er vanskelig å bedømme hva et politisk parti har gjort i forrige valgperiode fordi det kollegiale prinsippet gjør det vanskelig å skille mellom hvem som har gjort hva. Man har ikke noen borgerplikt til å stemme og det kan være at innbyggerne i mindre grad oppfatter seg som borgere og mer som konsumenter av kommunale tjenester. At velgerne er fornøyd med dagens situasjon kan være en siste forklaring på den synkende valgdeltagelsen. Slik at å stemme er noe en gjør hvis det er konflikt rundt et tema (Jacobsen, 2009).

Mange kommuner har diskutert innføring av parlamentarisme. Myndigheten flyttes da fra formannskapet og til et kommunalråd, eller byråd. Disse rådene er politiske organ og består av politiske grupperinger som kan danne en styringsdyktig gruppe. Dette innebærer at den politiske minoriteten ikke er representert i den mer løpende styringen av kommunen. Byrådet går inn og overtar ledelsen av administrasjon, med tilhørende instruksjonsrett overfor de ansatte i den kommunale administrasjon, slik at administrasjonssjefstillingen faller bort. Når denne styringsgruppen fremmer forslag kan de benytte samme prinsippene som på nasjonalt nivå ved å stille kabinett spørsmål, og opinionen kan stille mistillitsforslag. Denne formen for styring representerer brudd på flere forhold i kommuneloven og kreve derfor dispensasjon fra loven (Jacobsen, 2009).

Alle moderne demokrati har byråkratiske enheter i tillegg til de politiske. Demokrati er basert på valg, utskiftning og prinsippet om lekmannstyret. Byråkrati er basert på ansettelse, stabilitet og prinsippet om ekspertstyre. Politikk og administrasjon er så tett sammenvevd at

det administrasjonen foretar seg alltid vil ha politiske konsekvenser. I den politisk-administrative beslutningssyklus har administrasjon stor mulighet til å påvirke politiske vedtak. Dette fordi det er administrasjonen som setter dagsorden gjennom å bestemme hva slags alternativ politikerne har å velge mellom. Administrasjonen har også makt ved å anbefale noen alternativer med bakgrunn i faglige argument. Politikerne har i mange tilfeller god kontroll med administrasjonen ved å benytte seg av eksterne aktører som interessegrupper, brukerorganisasjoner, medier og så videre som informanter (Sørensen, Forskningsrapport 3/2007).

Små kommuner kan ha problem med å tiltrekke seg spesialkompetanse, og også ha vansker med å utnytte stordriftsfordeler for å kunne gi et adekvat tjenestetilbud til innbyggerne. Det er samtidig klart at enkelte regionale oppgaver, som utbygging av infrastruktur, satsing på turisme, større kulturtilbud og utvikling av et felles bo- og arbeidsmarked er for store til at en kommune eller fylkeskommune kan ivareta dette på en dekkende måte. I situasjoner der kommunesammenslåing ikke har vært på dagsorden har de aller fleste kommunene inngått interkommunale samarbeidsordninger. Dette innebærer også ofte et politisk samarbeid på tvers av territorielle kommunegrenser. Formalisering av slike samarbeid varierer i stor grad. Mange av disse samarbeidsordningene kan gjelde en spesiell sektor, eller oppgave. Stadig flere oppretter bredere og mer formaliserte samarbeid mellom kommunene. Dette kan for eksempel være regionsråd, som må ha egne vedtekter, eller skriftlige samarbeidsavtaler. Man har også et utbredt vertskommunesamarbeid, der en eller flere kommuner delegerer noen oppgaver til en vertskommune, som så har ansvaret for å løse oppgavene på vegne av de andre kommunene (Jacobsen, 2009).

I tillegg til formelle politiske aktører har man også andre politiske aktører som benytter politiske kanaler for å påvirke beslutninger. Denne påvirkningen utspiller seg i skjæringsfeltet mellom organiserte interesser, enkeltmennesker, medier, aksjoner og de formelle politiske beslutningsorganer og man bruker begrepet korporatisme for å beskrive dette (Jacobsen, 2009). Måten tjenesteytingen blir utøvd på i kommunene fører til større nærhet mellom tjenesteyter og mottaker, enn hvis det hadde vært organisert som en statlig etat. På denne måten økes også muligheten for direkte kontakt mellom den enkelte tjenestemottaker og den som utformer og yter tjenesten. Det vises også en økende kontakt mellom den enkelte innbygger og kommunale politikere og eller administratorer og tjenesteyting.

Den fjerde og siste perspektivet innbefatter blant annet frihet i forhold til statlig styring og der verdien er autonomi. Man kan på mange måter si at autonomiverdien er basis for de tre andre verdiene. For kommunen kreves det en viss frihet å kunne foreta en effektiv tilpasning av tjenestetilbudet til lokale behov. Dette for å skape lokalt engasjement og politisk deltakelse, og for å utvikle funksjonelle enheter. Denne friheten til å ta avgjørelser er imidlertid uløselig forbundet med det som kan betraktes som et problem, nemlig ulikhet. Dette kan i praksis innebærer at kommunene satser forskjellig og igjen medføre ulike tilbud i

ulike kommuner. Det kan også føre til et rettssikkerhetsproblem fordi man kan risikere at lover og regler anvendes forskjellig i ulike kommuner. Den kommunale autonomien kan også vanskeliggjøre gjennomføringen av nasjonal politikk og dermed føre til at staten får et implementeringsproblem. Hovedpoenget med å delegere oppgaver fra stat til kommune er å minske avstanden mellom styrende og styrte for å få bedre prioriteringseffektivitet og mer politisk deltakelse. På den andre siden kan denne nærheten føre til at det blir vanskeligere å ta upopulære prioriteringer. Autonomien kan også skape et produktivitets problem ved at man delegerer oppgaver til små enheter der man ikke klarer å utnytte stordriftsfordeler, eller at man ikke makter å produsere tjenester med tilstrekkelig kvalitet fordi man ikke greier å rekruttere nøkkelpersonell (Jacobsen, 2009). Jacobsen sier videre at det kan ligge en grunnleggende verdikonflikt mellom lokal autonomi og sentral styring. Når den statlige styringen blir sterkere, kan også rettssikkerhet og nasjonal likhet bli bedre, men dette kan igjen føre til at kommunenes evne til å tilpasse seg lokale behov og ønsker blir dårligere. Det viser seg at jo større den lokale autonomien blir, desto sterkere politisk engasjement og deltakelse kan man få, men dette kan igjen vanskeliggjøre muligheten for å gjennomføre en helhetlig nasjonal politikk. Disse perspektivene må veies opp mot hverandre fordi desentralisering versus sentralisering ikke er en enten, eller diskusjon.

Problemformulering.

Østerud (2007) hevder at politikk er en virksomhet knyttet til beslutninger. Den angår maktforhold, fordi det er et spørsmål om hvilke interesser som slår igjennom. Politikk dreier seg også om hvilke konsekvenser politiske vedtak har for ressursfordeling og styrkeforholdet mellom samfunnsgrupper. Offentlig sektor er først og fremst tjenesteproduserende. Hovedfokus er å frembringe offentlig produserte tjenester til en best mulig kvalitet, ut fra begrensede ressurser. Det er kommunene som forvalter store deler av den norske velferdsstaten.

Det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Rettighetslover og statlige pålegg har som mål å sikre en større grad av likebehandling. Etterspørselen etter velferdstjenester har steget raskere enn man har klart å bygge dem ut. I praksis oppstår det nye former for ulikhet når budsjettknappheten fører til at ikke alle rettigheter kan innfris samtidig og i samme omfang (NOU 2003: 19). Noen kommuner har valgt å løse disse utfordringene ved å gå inn i interkommunale samarbeid. Dette innebærer at det inngås en avtale mellom flere kommuner for å realisere selve tjenesteproduksjonen. Noe som igjen kan føre til styringsutfordringer for den enkelte kommune.

I Meld. St. 14 (2014-2015) hevdes det at kommunereformen skal føre til mer makt og myndighet til kommunene. I Sundvolden- erklæringen står det at:

«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden. (Reformperioden, red.anm.). Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner». (Meld.St. 14, 2015, s. 5).

Målet for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Endringene kommunene står overfor er komplekse og stiller store krav til lederskap og ledelse. Vi vet at endringsledelse kan innebære flere ulike visjoner og endringsambisjoner, og dermed kan tilnærmingene være ulike. Hva skjer når ulike tiltak for å realisere endringene, "gjør noe" med en organisasjon? Hvordan influerer dette på ledelse av endring? Kommunereformen fordrer at kollektive synsmåter, holdninger og andre forhold i organisasjonen sin dypstruktur, endres. Omfattende endringer skjer ikke over natten, til det er de for komplekse, samt at terrenget endrer seg underveis. Dette kan igjen skyldes at folk forandrer synspunkt når konsekvensene blir tydelige (Hennestad, 2009).

Med bakgrunn i det ovenstående ser vi at regjeringen har noen tanker om hvordan de ønsker at kommunene skal fungere i fremtiden. Reformarbeidet har pågått siden 2014. I løpet av denne tiden har også kommunepolitikerne gjort seg opp ulike syn på hvordan reformen kan settes ut i livet og om det er behov for en reform. Det er ikke lagt spesielle føringer for hvordan reformarbeidet skal gjennomføres. Tilnærmingen vil derfor sannsynligvis være ulik fra kommune til kommune. Vi synes derfor det er interessant å spørre seg:

Hvordan kan politiske tanker transformeres til handlinger i en reformprosess?

For å svare på denne problemstillingen ble det viktig for oss å få innsikt i hvordan politikerne forholder seg til kommunereformprosessen. Vi måtte også klare å forstå ledelse og styring i ulike kontekster, samt viktige faser i implementeringen av en reform. Problemstillingen favner vidt og vi valgte derfor å operasjonalisere den i tre forskningsspørsmål. Våre forskningsspørsmål tar i første rekke sikte på å avdekke hvordan politikere forvalter de føringer som er gitt fra sentrale myndigheter. For å få klarhet i hvordan de hadde tenkt i forhold til prosessen, og gjennomføringen av reformen, spurte vi derfor:

1. Hvilke faktorer må være på plass for at en endringsprosess skal lykkes?

Det vi her ønsket å se på var hvilke faktorer som har størst påvirkning på reformprosessen. Vi ønsket å få frem hvorvidt politikerne så på reformen som en nødvendighet for å sikre fremtidig velferd for innbyggerne. Dette kunne fortelle oss noe om hvorvidt regjeringen har klart å kommunisere ut budskapet på en slik måte at politikerne i kommunene opplevde at de var medeiere i reformideen. Med andre ord var vi interessert i å få vite om reformen hadde den legitimiteten som trengtes for at politikerne skulle bruke ressurser og innsats for å gjennomføre den. Vi ønsket også å sette fokus på hvilke verdier politikerne vektla i reformarbeidet, fordi dette igjen gjenspeiler reformens viktighet når beslutningsmessige prioriteringer skal tas. Vi har valgt å bruke public value¹ for å beskrive verdiskapningen og hva som blir vektlagt. I den pågående kommunereformprosessen er det lagt føringer fra overordnet nivå som i enkelte tilfeller kan føre til interessekonflikter. Jacobsen (2006) beskriver dette som top-down strategi. Dette er en reform som vil berøre alle deler i en kommune, både politisk og administrativt, og også innbyggerne. Derfor har vi sett på om det finnes en kollektiv enighet, og om politikerne har lagt opp til en slik felles forankring. Mangel på en slik forankring kan påvirke politikernes eierskap til reformprosessen. Vi var interessert i virkelighetsforståelsen til den enkelte politiker. For å få frem dette valgte vi å bruke intervju i en hermenautisk kvalitativ metode.

¹ Public Value er her hentet fra Mark Moores bok: «Creating Public Value - Strategic Management in Government»

2. Hvordan kan en kommunesammenslåing påvirke kommunens tjenesteproduksjon?

Vi vet at de fleste kommunene har erfaring med interkommunale samarbeid. Disse erfaringene har vært av ulik kvalitet bl.a. ut fra om man har hatt vertskommuneansvar, eller ikke. Med bakgrunn i dette antok vi derfor at politikerne kunne ha ulike forventninger til reformen og innvirkningen den kan ha på tjenesteproduksjon. Med dette forskningsspørsmålet ønsket vi derfor å få frem hvilken innstilling den enkelte politiker hadde til de ventede organisatoriske utfordringene. Det var interessant for oss å se på hvilket syn politikerne hadde på generalistkommunen og krav om tjenesteproduksjon, og også hva de tenkte om interkommunale samarbeidsavtaler i framtida. Vi ønsket å avdekke i hvilken grad der var tro på at kommunereformen kunne føre til stordriftsfordeler og mer robuste fagmiljø, og om der var forskjeller mellom kommunene når det gjelder slike spørsmål. Vi valgte også her å benytte oss av Jacobsen (2006) og hans teori E, som setter fokus på i hvilken grad politikerne tenker at reformen er nødvendig for fremtidige krav til tjenesteproduksjon. Vi benytter også Mark Moore og hans teori om «public value». Også her valgte vi intervju som metode fordi denne hermeneutisk tilnærmingen var best egnet til å få svar på våre spørsmål. Ved å benytte oss av dokumentstudier fant vi empiri når det gjaldt tidligere erfaringer på dette området.

3. Hvilke tanker har politikerne om gjennomføringen av reformideen?

Reformen er bestemt fra sentralt hold, noe som tidligere nevnt innebærer at den er top-down styrt². Det at dette er sentralt vedtatt kan ha betydning for implementeringsprosessen. Dette kan igjen ha stor betydning for eierskap og som tidligere nevnt politisk styring. Vi ønsket å se på hvordan politikerne forholdt seg til reformmålene. I vår forskning befinner reformen seg i det som Lewin betegner som field force, eller kraftfeltet (Hennestad, 2009). I henhold til ledelsesteori kan en top-down styrt reformprosess oppleves som å få noe “tredd” ned over hodet. For å finne svar på hvilke faktorer som skal til for at reformen skal lykkes valgte vi også her å benytte både intervju og dokumentstudier. Vi ønsket å se på gjennomførte sammenslåinger for å finne positive faktorer i reformarbeid som har lyktes. Dette kunne dreie seg om både interne og eksterne faktorer. Med interne faktorer ønsket vi å avdekke hvilke meninger og følelser politikerne knyttet til reformprosessen og hva de tenkte om endringer i ulike maktkonstellasjoner. Vi håpet å kunne avdekke forskjeller i politiske strukturer og om der er forskjellige regler i forhold til hvordan beslutningene treffes. Dette kunne dreie seg om hvorvidt man involverer eksterne faktorer, som velgere, i form av

² Med top-down styrt prosess henvises her til Dag Ingvar Jacobsens teori E. (Dag Ingvar Jacobsen, Organisasjonsendringer og endringsledelse, 2004).

folkemøter etc. Vi ønsket med andre ord å se på om både politikerne og innbyggerne hadde en løsningsfokusert tilnærming til reformen og med dette håpet vi også å få frem tanker om hvordan reformen kan gjennomføres.

Teori

Den teorien vi valgte la grunnlaget for hvilken metode vi valgte for oppgaven. Oppgaven tar utgangspunkt i en reform som ikke er gjennomført. Det var derfor viktig for oss å se på forskjellige perspektiver innenfor ledelse og da rettet mot politisk lederskap og endringsledelse.

Vi har valgt å bruke Kurt Lewins (Hennestad, 2009) modell. Kurt Lewin er en tysk–amerikansk professor som utarbeidet trefasemodellen. Den er ofte beskrevet og benyttet i artikler om endringsledelse, samt at mye har forandret seg siden denne teorien ble lansert i 1947, men modellen er fremdeles svært relevant (Stangeland, 2008). Mange mer moderne modeller er basert på Kurt Lewin's modell. Kommunereformen angår hele Norges befolkning. Vi har derfor valgt å bruke public value for å få med alle interessentenes perspektiv. Og også for å ha et utgangspunkt for å kunne forstå politikerne sine valg. Vi har valgt å bruke Jacobsen (2004) sin teori E og O som utgangspunkt for endringsprosessen. Reformen er bestemt fra sentralt hold, noe som igjen betyr at det den er top-down styrt. Det at dette er sentralt vedtatt kan ha betydning for implementeringsprosessen. Likeså at det er politisk styrt prosess. Av den grunn har vi har valgt å bruke den integrerende implementeringsmodell fra Søren Winter (2013). Vi ønsket å se på om reformen hadde den legitimitet som er nødvendig i en endringsprosess. For å forstå politikerne og deres måte å styre på er institusjonell teori viktig.

Institusjonell teori.

Organisasjon er et veldig vidt begrep og kan betraktes som noe vi alle, og til enhver tid, er medlemmer i, og som alltid finnes rundt oss (Zetterguist, 2014).

En allmenn oppfatning av kommunebegrepet (av latin communis, felles) er at det er en selvorganisering av mennesker i fellesskap. Det kan således referere til både organisasjoner i det sivile samfunnet og til en form for offentlig lokalstyreordning. Med bakgrunn i dette kan man si at alle bosatt i Norge er medlemmer av organisasjonen kommune.

Begrepet organisasjon betyr redskap eller verktøy. Dette understreker at organisasjoner ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å oppnå noe bestemt (Fischer, 1989). Det refereres ofte til måloppnåelse, samarbeid, ressursbehov, strukturbehov og behov for ledelse på ulike måter når man snakker om organisasjoner (Zetterguist, 2014). Det er derfor viktig å klargjøre at en organisasjon er en abstraksjon, som handler gjennom sine aktører.

Innenfor et strategisk perspektiv er det etter hvert anerkjent at man må se organisasjonene som åpne systemer (Fyrand, 1994). Dette innebærer at man ikke kan se den enkelte organisasjon som et system løsrevet fra samfunnet ellers, men derimot som en del av et større system, som består av andre aktive organisasjoner. For å forstå hva som skjer i og rundt en organisasjon er det derfor viktig å utvikle sosiale integrasjonsprosesser mellom aktuelle

organisasjoner. Bakgrunnen for dette er at en organisasjons ytelser avhenger av hvilke andre organisasjoner den samarbeider og samhandler med. Samhandlingens kvalitet påvirker produksjonen, og en slik samhandling gir også tilgang til partenes ressurser (Zetterguist, 2014). De interkommunale samarbeidene er et godt eksempel på samvirke mellom organisasjoner. Vi snakker da med andre ord om et nettverk av samhandlende organisasjoner. I nettverksteorien kan man innenfor offentlig sektor dele nettverk opp i tre former:

1. Politiske nettverk, som er knyttet til politiske aktører, der vesentlige forhold dreier seg om makt og innflytelse i beslutningsprosesser.
2. Interorganisatoriske nettverk, som er rettet mot produksjon av tjenester og iverksetting av politikk. Disse regnes som et sentralt virkemiddel for effektiv produksjon av sammensatte velferdstjenester, eller for iverksettelse av krevende politiske beslutninger.
3. Styringsnettverk er rettet mot koordinering av forskjellige aktører. Slik kan man sikre en mer velfungerende offentlig sektor innenfor et polysentrisk samfunn (Klijn, 2008 i Busch, 2011).

I dagens samfunn ser vi en økende automatisering, at man går fra government³ til å legge sterkere vekt på governance⁴, og at det kommer nye utfordringer knyttet til "wicked problems"⁵. Disse aspektene henger uvilkårlig sammen og innebærer at det skjer en utvikling som danner nye styrings- og ledelsesutfordringer. Nettverksorganisering kan derfor sies å være et motsvar til disse utfordringene og som igjen fører til at grensene mellom stat, marked og sivilsamfunn blir mer og mer overskredet (Danelund i Busch, 2011).

Zetterguist (2014) sier at å være institusjonalisert betyr at omgivelsene på den ene siden og hva man har vært vant med å gjøre, på den annen side, påvirker hva som gjøres i en organisasjon.

I nyinstitusjonell teori er man skeptisk til det rasjonalistiske synet på organisasjoner som opptatt av å oppfylle formelle mål. Innenfor organisasjonsteorien er institusjoner en konsekvens av menneskelige aktiviteter som ikke nødvendigvis er tilsiktet og bevisst. Dette innebærer at institusjoner samtidig både reagerer på og skaper sine omgivelser. Slik sett hjelper institusjoner oss også med å skape orden i vår omverden. En grunnleggende tanke i institusjonell teori er at institusjoner vokser fram når vi konstruerer vår sosiale virkelighet og kan sees på som ett mønster for kollektive handlinger (Zetterguist, 2014).

³ Med government menes en samfunnsstyring hvor en regjeringen styrer samfunnet gjennom den offentlige forvaltningen (Busch, 2011).

⁴ Med governance betraktes samfunnsstyringen som en prosess som ikke styres av en bestemt institusjon (Busch, 2011)

⁵ "Wicked problems" er benevnelsen på problemer som er særpreget av høy kompleksitet, der det ikke er noen klar kobling mellom årsak og virkning. De er svært vanskelig å håndtere og det finnes vanligvis ikke noen lette løsninger. Disse problemene fordrer ofte samarbeid på tvers av selvstendige organisasjoner (Busch, 2011).

Scott (2014) definerer institusjoner som:

"institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life" (Scott, 2014 s. 56).

Fritt oversatt sier Scott videre at institusjoner er mangeartede, varige sosiale strukturer, bestående av symbolelementer, sosial aktivitet og materielle ressurser. Institusjoner gir uttrykk for stabilitet, og meningsskapende egenskaper, med bakgrunn i prosesser som blir satt i gang av regulativ, normative og kultur-kognitiv element. Disse elementene er sentrale byggesteiner i institusjonelle strukturer, som gir elastisitet i atferd og som motstår forandring.

Institusjoner er altså et resultat av menneskelig handling, men trenger av den grunn ikke å være bevist utformet. Det er snarere et behov for å skape mønster i våre handlinger.

Grunnlaget er at mennesker og organisasjoner tilpasser sin oppførsel for å unngå kaos og uorden (Zetterguist, 2014).

Ut fra dette kan man si at institusjoner på samme tid både reagerer på, og skaper sine omgivelser. Dette skjer gjennom aktørenes handlinger, som igjen er basert på de verdiene og normene som er institusjonaliserte. Institusjonene konstruerer også reglene for den mest passende atferd og gir også enkelte individer makt og ressurser. For å forstå institusjonell teori kan man knytte individets handlinger til motivasjon. Hvordan mennesker handler og motiveres er basert på kulturelle normer som de har lært seg. Handlinger bygger også på antagelser og følelser, og de er derfor ikke kun rasjonelle (Zetterguist, 2014).

Meyer og Rowan (1977) (Zetterguist, 2014) kom med et nytt bidrag i forhold til å forstå organisasjoner, der de hevdet at det handler mer om å tilpasse seg institusjonelle regler, enn å samordne og kontrollere ulike aktiviteter. De stilte spørsmål ved om man gjennom rasjonelle formelle strukturer oppnår den mest effektive måten å samordne og kontrollere foretak og offentlige organisasjoner på.

Målene for kommunereformen kan sees på som slike rasjonelle formelle strukturer som skal gjennomføres. Det å utarbeidet en plan for å nå disse målene innebærer ikke nødvendigvis at man følger denne planen. Dette fordi det er et skille mellom den formelle strukturen og det som faktisk gjøres. Nils Brunsson (2003) viser til ulikheten mellom prat, beslutninger og handling. Han sier at det som medlemmer i en organisasjon prater om og sier de skal gjøre, ikke nødvendigvis vil føre til en beslutning og deretter handling. For kommunereformen sin del innebærer dette at selv om forhandlingene fører til en beslutning, leder ikke beslutningen nødvendigvis til handling.

Ledelse

Når nye ideer skal settes ut i livet er man avhengig av å ha noen som kan lede prosessen. Det finnes ikke en entydig definisjon av ledelse, hva den er og hva som er resultatet av ledelse. Det finnes altså ikke en sannhet om ledelse, men mange (Nyeng, 2006). Det å skulle forske på ledelse innebærer dermed at vi måtte sette oss inn i ledelsesteori og velge ut hva vi vil ha fokus på, slik at vi unngår å favne for vidt. Johnsen definerer ledelse som et "målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker" (Busch, 2013, s. 27). Uten mål vil det ikke være mulig å utøve ledelse. Målformulering er en prosess og målene er alltid i endring gjennom forhandlinger og tolkninger. Deretter beskriver han at ledelse forutsetter at det i en situasjon må tas en beslutning eller gjøres veivalg. Dette vil danne grunnlaget for problemløsningsprosesser. Ledelsesprosessen er preget av de beslutninger som kontinuerlig finner sted, også i offentlige organisasjoner. Språkskapning er det tredje, og med det menes det at aktørene må ha evne til å kommunisere med hverandre, at de må utvikle et felles begrepsapparat. Ut fra vår problemstilling mener vi at dette er en dekkende måte for oss å se på ledelsesbegrepet. Dette fordi de som skal lede prosessen frem mot et sammenslåingsvedtak må evne å sette seg mål, løse problemer som oppstår underveis, og kunne bruke språket på en slik måte at man fremmer samarbeid mellom interessentene.

Bolman og Deal (2014) sier at ledelse vil si å hjelpe gruppen til å utvikle en felles opplevelse av retning og forpliktelse mot målet, ellers kan gruppen miste styringen. Styring kan sees i forhold til lover, forskrifter og budsjett, mens ledelse er den menneskelige faktoren (Bolman, 2014). I vår besvarelse velger vi likevel å ikke skille mellom disse to, fordi de blir brukt om hverandre i litteraturen.

I en reformprosess trenger man ulike former for lederskap og derfor har vi valgt å forholde oss til politisk lederskap og endringsledelse. Vi har valgt politisk ledelse, da dette er en reform skapt av politisk ledelse sentralt og skal gjennomføres av politisk ledelse lokalt. Vi har også fokusert på endringsledelse, da dette er en reform som i høy grad vil føre til store endringer, ikke bare i politisk styring, men også for administrasjon og innbyggerne i kommunenorge.

Politisk lederskap

Politikk kan i vid forstand defineres som alle sosiale forhold som medfører makt, styre og autoritet. Snevert kan politikk defineres som offentlig beslutningsaktivitet og de rammene som leder individers og gruppers handlinger frem til offentlige vedtak. Politikk er både strid og samarbeid mellom grupper, og innen grupper, og dreier seg om hvordan interesser og verdier oppstår og formes, brytes mot hverandre, forsones, seirer, eller taper i en beslutningsprosess (Østerud, 2005). Kommunene er klart innordnet i det felles offentlige styringsverket og utøver myndighet på vegne av sentrale styresmakter. En slik tosidighet ved kommuneinstitusjonen springer ut av forestillingene om at kommunene er et uttrykk for

selvorganisering i samfunnet, og som hensiktsmessige måter å organisere administrative enheter på. Både internt i kommunene og mellom kommuner og stat gir dette opphav til spenninger (Østerud, 2005).

Denne formen for lederskap blir utøvd i forhold til politiske prosesser. Ut fra dette er det altså de politiske lederne i kommunene som skal transformere vedtatte endringsforslag fra sentrale myndigheter inn i det kommunale politiske landskapet. Dette gjelder ikke bare beslutninger i snever forstand, men også i forhold til hvordan disse beslutningene blir til og skal gjennomføres. Denne formen for lederskap finner sted innenfor den offentlige politiske lovgivningen og beslutningsprosessen. Det vil igjen si både i Stortinget og kommunestyrene. Sett ut fra dette skiller den seg dermed fra andre former for lederskap ved at den fokuserer spesielt på de politiske forholdene i reformarbeidet. Dette betyr igjen at den typiske relasjonen mellom de impliserte i denne reorganiseringen er kjennetegnet av at ledelse blir praktisert gjennom forsøk på å overbevise, forhandle, være policy-advokat, skape konsensus, være konfliktløser, ambassadør osv (Østerud, 2007).

Fundamentet for lederskap ligger i myndighet til å utforme overordnede målsetninger og koordinere ressurser og innsats (Engelstad, 2005). Det knyttes dermed makt til det politiske lederskapet. Denne makten er samtidig knyttet til den legitimiteten hver enkelt kommunepolitikker har og til den måten makten blir utøvd på i det politiske spillet når det gjelder å finne sammenslåingspartner(e). Østerud (2005) hevder at legitimitet er et bånd mellom de styrende og de styrte og der statsledelsens mål og prinsipper har oppslutning nedenfra, altså fra folket. Slik sett avhenger legitimiteten av den troverdigheten og anerkjennelsen et gitt forhold er forbundet med. Videre om det er samsvar mellom måten lederskapet blir utøvd på og de forventninger, normer og verdier som er fremtredende (Østerud, 2007).

Politiske endringsstrategier er rettet mot maktforholdene i organisasjonen (Busch, 2013). Når det gjelder kommunereformen bygger dermed endringsstrategiene på at beslutninger fattes gjennom forhandlinger mellom ulike interessenter. Hvordan den enkelte politiker tolker føringene fra regjeringen vil dermed ha betydning for resultatet av reformprosessen.

Endringsledelse.

Når man skal gå fra ide til praksis er en avhengig av at noen styrer prosessen.

Kommunereformprosessen vil påvirke hele samfunnet og for å få gjennomført endringene kreves det ledelse. Med endringsledelse mener vi ledelse av prosesser hvor "*stabile rutiner og prosesser brytes opp, at etablerte oppfatninger utfordres, og at maktforhold endres*" (Jacobsen, 2004, s. 213).

Ved å gå inn i konkrete endringsprosesser som en konsekvens av kommunereformen, kan vi avdekke hvilke handlingsrom som blir skapt og hvilke motsetninger og konflikter som oppstår.

Hennestad & Revang (2014) snakker om underveisforståelse. En er avhengig av å ha en underveisforståelse for å kunne takle underveissituasjonen. Problemer og utfordringer i endringsledelse ligger mellom oss og den ønskede fremtid. Det er derfor viktig å forstå hva som skal skje. Om denne forståelsen ikke er tilstede vil vi kunne håndtere endringen dårlig. Ingen plan kan sikre oss at vi når frem, men en må forstå terrenget. En må ha evnen til å forstå underveissituasjonen i lys av ønsket prosess. Skal et endringsprosjekt gi resultater er håndteringen av underveissituasjonen viktig (Hennestad, 2014).

Ledelse av endringer kan forstås som en kombinasjon av nødvendige tilpasninger som følge av uforutsigelig krav utenfra, og ønskede, aktive utviklinger basert på organisasjonens egne, indre krefter. Gjennom interessentene blir omgivelsene en del av organisasjonen og den relevante omverdenen blir interessentenes interesser (Busch, 2013). Skal vi få til noe nytt må de som er involvert ha tro på at ledelsen ønsker endringen, og at den er godt forankret i ledelsesapparatet (Hennestad, 2014).

Gammel tenkning og gamle vaner, systemer utformet for andre forhold enn ønsket framtid er til hinder og vil være grobunn for motstand. Lewin ser endringen som et kraftfelt som er preget av drivkrefter og motkrefter (Hennestad, 2014).

Hennestad og Revang sier at endringsledelse handler om å lede prosessen fra nåværende situasjon til fremtidig ønsket situasjon. De sier også at endringsledelse naturligvis er vanskeligere jo mer uklar den ønskede situasjonen er.

«I nåsituasjonen er den ønskede situasjonen ikke annet enn en ide eller et sett av ideer. Det kan ikke være annet enn en abstraksjon. Endringsoppgaven er å gjøre ideen virksom i hverdagsvirkeligheten» (Hennestad, 2014, s. 141).

Dette er avgjørende for gjennomføring av en endringsprosess. Det er ideen om en ønsket framtid. Hvordan vi kommer dit er en endringen som foregår i endringsrommet, ref. Kurt Lewins trefasemodell. For at en skal kunne komme til en kollektiv enighet må lederen skape en ny organisasjonsvirkelighet med utgangspunkt i det bestående samspillet mellom enheter. Endringsledelse kan forstås som grep ledelsen må ta for å sikre organisasjonen eksistensberettigelse gjennom nødvendig tilpasning og ønsket utvikling (Busch, 2013). Dette innebærer prosesser hvor "stabile rutiner og prosesser brytes opp, at etablerte oppfatninger utfordres, og at maktforhold endres" (Jacobsen 2004, referert i Busch 2011).

Busch (2013) sier at en strategisk endringsprosess omfatter prosessen i forhold til å analysere de viktigste utfordringene, formulering av de strategiske målene, ta strategiske beslutninger og iverksette strategiske initiativer, som omsetter strategiske planer i handling.

En så stor endring som kommunereformen vil bli utsatt for endringskrefter både fra institusjonelle og tekniske omgivelser. Samtidig vil interne krefter være rettet mot utvikling av systemene. Busch sier at rammen for å forstå organisasjonsendring omfatter eksogene variabler (endrings- krefter i tekniske og institusjonelle omgivelser) og endogene dynamikker (organisasjonens endringskraft og endringsevne) (Busch, 2013).

Kurt Lewins trefasemodell



Fig. 3. Modell over Lewins trefasemodell.

Modellen beskriver fasene «unfreeze – move – refreeze» som er essensen i Lewins trefaseteori. Lewin sier at for at en endring skal kunne skje må nåværende situasjon tines opp og brytes ned slik at det kan være mulig å innføre det nye. Kraftfeltet som Lewin betegner som «force field» er det som befinner seg i midten og det er det som er selve endringssituasjonen hvor ide skal omsettes til virkelighet (Hennestad, 2009). Det er her selve ideen eller visjonen vil møte motstand. Hennestad bruker denne modellen som beskriver nåsituasjonen og fram mot målet – ønsket framtid.

Ifølge Hennestad (2009) så Lewin betydningen av både kultur og politikk. Hvorvidt den planlagte endringen blir til, avhenger ifølge Lewin av forholdet mellom endringskreftene og de etablerte og konserverende kreftene. Dette henger mye sammen med kultur, og vil i den sammenheng ha stor betydning for innføring av kommunereformen. For å få en ønsket endring må en være i stand til å idefeste og diskutere den ønskede og forestående endringen. Når den da har blitt en realitet så har den blitt en del av kulturen. Nåsituasjon er en levende historie og det er i endringssituasjonen det gamle må slippe taket (Hennestad, 2014). Med utgangspunkt i kommunereformen kan man si at vi er på vei fra nåsituasjonen til endringssituasjon, med andre ord kraftfeltet. I en tenkt kommunesammenslåing vil det selvsagt være mange forskjellige kulturer som eventuelt må skapes sammen. Hvordan denne evnen er hos de styrende partene vil være forskjellig, og hvor dypt kulturen sitter vil være avgjørende for dette.

Kurt Lewin's modell passer til planlagt endring, noe en i aller høyeste grad kan si at kommunereformen er.

I den første fasen starter prosessen med å kartlegge og klargjøre organisasjonens for endring og i å løse opp i de strukturer og systemer som opprettholder nåsituasjon. For å klare dette må man ha en visjon og kommunisere denne ut. Hennestad og Revang viser til følgende sitat fra Kotter:

«Typisk er en visjon spesifikk nok til å gi skikkelig retning til folk, men likevel vag nok til å oppfordre til initiativ og være relevant under ulike sett av betingelser.....visjon er ikke mystisk, men betyr simpelthen en beskrivelse av noe i framtiden, ofte en fjern framtid, i termer av kjernen av hva den skal bli». (Hennestad, 2014 s. 155).

I det ligger det at en må få frem hovedsaken i selve endringen. Hvordan det er tenkt det skal se ut etter at endringen har skjedd. Det krever at det er beskrevet hvordan framtiden er tenkt, en ønsket framtid. Det skal handle om hva vi skal bli. Det sies videre at det må oppleves som relevant for hvordan vi skal være i betydningen av tenke og handle. Det vil gi minimalt med retning å tenke hva vi skal tjene på endringen og hvem som skal bli best. Gammel tenkning og gamle vaner, systemer utformet for andre forhold enn ønsket framtid er til hinder, og vil være grobunn for motstand. Lewin ser endringen som et kraftfelt som er preget av drivkrefter og motkrefter.

Regjeringen har laget en forholdsvis klar «oppskrift» for hvordan kommunereformprosessen kan gjennomføres. Hvordan dette er kommunisert ut vil sannsynligvis ha stor betydning for hvordan kommunene som helhet vil forholdet seg til reformen. Om en ser endringsutfordringen som et gap mellom nåsituasjon og ønsket framtid sier Lewin at det er ubalanse mellom drivkreftene og motkrefter. Denne ubalansen er det som fører til endring ifølge Lewin.

Implementering av politikk

Søren Winter skriver i sin bok "Implementering af politik" om den integrerende implementeringsmodell. Implementeringsforskningen har fulgt mange retninger, samt at den kan forekomme fragmentert. Winter har framstilt implementering i en modell. Som implementeringsresultat fokuserer modellen for det første på prestasjoner i form av forvaltningsapparatets adferd (output), og i form av de endelige effektene i form av konsekvensene av den offentlige politikk (outcome). (Winter, 2013). Denne kan settes i sammenheng med Lewins endringsmodell. Sosioøkonomiske omgivelser er her overordnet.

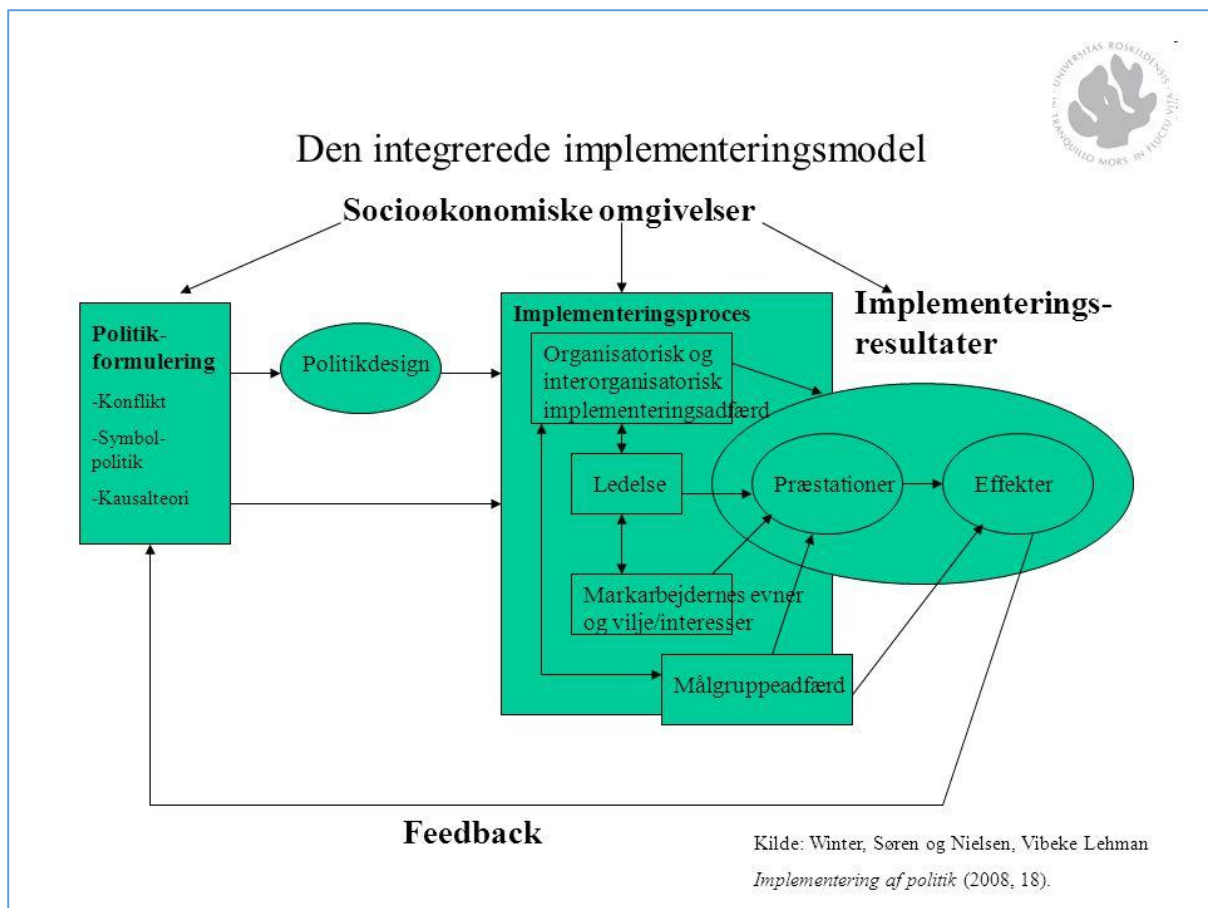


Fig. 4. Den integrerede implementeringsmodel, (Winter, 2008, s 18).

Modellen fokuserer på en rekke forklarende eller uavhengige variabler som kan tenkes å forklare variasjoner i resultatene i en implementeringsprosess. Figuren fokuserer på politikdesignets betydning for prosessen og resultatet av denne. Implementeringen er da avhengig av hvilke verktøy lovgivningen eller annen politisk beslutning stiller til rådighet. Det samme med den beskrevne organisering og økonomi. Ledelse har også her stor betydning. Denne transformasjonen blir ofte påvirket av graden av informasjonsflyt mellom ledere og de ledelsesverktøyene den politisk og administrative ledelse tar i bruk. De som jobber i organisasjonen er viktige leverandører i prosessen. Deres interesser og holdninger gjør de til viktige politiske beslutningstakere og vil derfor ha stor betydning for implementeringsresultatene. Innbyggerne i denne sammenheng er premissleverandører og vil derfor være med på å påvirke den offentlige sektor. Dette kan settes i sammenheng med Moore (1995), og det å skape offentlige verdier.

Outcomet er først og fremst de effekter implementeringsprosessen har på målgruppenes adferd eller sosiale situasjon. Det er de offentlige verdier befolkningen ser etter, det er dette de forventer av levering.

Denne modellen beskriver også en organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadferd, ledelsesvilje og interesse hos de som skal gjennomføre denne

prosessen, samt adferden til målgruppen. Winter sier at for å forstå implementeringsadferden, er det nødvendig å forstå hvordan politikkformuleringsprosessen som førte til politikkdesignen (Winter, 2013). Dette er avgjørende for implementeringsprosessen. Brytes linjen, vil det være umulig å få til en god implementeringsprosess.

Et karakteristisk trekk ved implementeringen av politiske beslutninger er at det ofte er involvert flere forskjellige organisasjoner og aktører i implementeringsprosessen. Dette er da et politisk spill. Alle vil ta vare på de ressurser hver aktør råder over. Det kan være lokal faglig ekspertise, lokalkunnskap og økonomiske ressurser.

Winter henviser til Bardach i sin bok *Implementering af politik* som sier at:

«Implementeringen er en fortsættelse av det politiske spil fra politikformuleringsprosessen på en anden arena, hvor nogle af aktørene går igjen og hvor andre kommer til» (Winter, 2013, s. 76).

Kotter's 8 trinn i endringsprosessen

Endringsledelse kan forstås som grep ledelsen må ta for å sikre organisasjonen eksistensberettigelse gjennom nødvendig tilpasning og ønsket utvikling (Busch, 2013). Dette for å kunne møte nye og mer utfordrende krav fra omgivelsene. Kotter (1995) hevder at en forandringsprosess går gjennom 8 ulike faser, som krever lang tid. At man ved å hoppe over noen av disse fasene kun gir en illusjon av at prosessen går fortere og at man dermed aldri vil få et tilfredsstillende resultat. En annen generell læresetning er at kritiske feil i noen av fasene kan ha en ødeleggende innvirkning og bremse farten på forandringene. Han sier at de fire første fasene i en transformasjonsprosess er til hjelp for å tine opp en herdet status quo. De fire første fasen kan settes i sammenheng med Lewins «unfreezing».

Fase 1 dreier seg om å skape en følelse av at det haster. Denne fasen er essensiell. For å få prosessen i gang må man ha medvirkning fra medarbeidere, som har et opplevd behov for endring, og er ivrig etter å sette i gang. Uten motivasjon vil ikke medarbeiderne være pådrivere og innsatsen vil ikke føre frem. I mange tilfeller kan prosessen strande allerede her fordi at de som skal gjennomføre kan bli paralyisert av de negative effektene forandringene kan ha på implementeringsprosessen. I fase 2 er det viktig å bygge en koalisjon av makt som ser behovet for forandring. De må være i stand til å se utfordringene og mulighetene og skape et minimumsnivå av kommunikasjon og tillit ut i organisasjonen. Uansett hvor kapable, eller dedikert denne gruppen er, vil den uten et sterkt lederskap aldri oppnå den nødvendig makten for å kunne gjennomføre. Uten en sterk nok maktbase på toppen, vil opposisjon før eller siden samle seg og stoppe forandringene. Fase 3 innebærer å skape en visjon som er lett å kommunisere ut i organisasjon. Visjonen skal hjelpe til å klargjøre hvilken retning organisasjonen trenger å bevege seg mot. Uten en fornuftig, lett kommuniserbar visjon, kan

innsatsen lett oppløse seg til en liste med forvirrende og uforenelige prosjekt, som igjen kan ta organisasjonen i feil retning, eller ingen steder. I fase 4 bør man sørge for å bruke flere forskjellige kanaler for å kommunisere visjonen og at det er kongruens mellom det lederne sier og gjør. Uten troverdig kommunikasjon, og mye av det, vil man aldri klare å fange hjertet og sinnet til de som blir berørt av forandringene (Kotter 1995).

I fase 5 vil flere og flere bli involvert og dette er med på å bedre utfallet. Etter hvert som forandringene skrider frem er det derfor viktig å være obs på hindringer og være villig til å fjerne disse. Hindringene kan være i form av strukturer, systemer, policyer og prosedyrer. Fase 6 innebærer å planlegge og legge til rette for kortsiktige mål og feire disse. Uten kortsiktige mål kan man risikere at en del ansatte gir opp og blir en aktiv part sammen med dem som har motsatt seg endringene. Man skal altså i denne fasen aktivt kreere disse målene, ikke passivt håpe på at de skal komme.

I fase 7 bør man være klar over at å proklamere seier for tidlig kan bli katastrofalt. Nye tilnærminger er skjøre og det tar tid før forandringer sette seg i en organisasjonskultur, gjerne 5 til 10 år. I fase 8 viser vellykkede endringer seg ved at medarbeiderne har som motto at "slik gjør vi det her". For å forankre forandringer i organisasjonen er det to faktorer som er spesielt betydningsfulle. Den første er å synliggjøre de positive effektene forandringene har ført til når det gjelder ytelse. Den andre er å forsikre seg at nye ledere virkelig personliggjør den nye tilnærmingen. Hvis kriteriene for forfremmelse ikke forandres vil det nyskapte sjelden være varig (Kotter, 1995)

Teori E og teori O

Jacobsen (Jacobsen, 2004) beskriver teori E og teori O. Dette er to strategier som forteller om hvor endringsønsket etter behovet kommer fra. Strategi E er det han kaller «top-down» prosess. Det er hvor den formelle toppledelsen identifiserer behovet for endring og utarbeider en løsning som de videre implementerer. Denne strategien har et sterkt «top-down» perspektiv, da den ikke involverer de ansatte lengre ned i systemet. Strategi E sin ideelle forutsetning vil være at en utfordring, eller problem, vil kunne løses ved å endre organisasjonens formelle elementer. Dette kan bety strategi, kultur og systemer, eller flere av disse sammen. Dette ovenfra og ned perspektivet må aksepteres i og utenfor organisasjonen og det må finnes aksept i den rådende kulturen.

Man kan anta at ved en top-down prosess vil det finnes tolkning av stimuli på bakgrunn av tidligere erfaringer, opplevelser, kultur o.l. Dette innebærer at tidligere erfaringer, opplevelser, kultur og ideer er til hinder for en i en konstruktiv problemløsning. Man klarer med andre ord ikke å se problemet med friske fordomsfrie øyne. Ved innføring av en stor

reform kan dette være aktuelt. Det vil kunne være at ting farges av tidligere gjennomførte reformer, tidligere store reformer som i denne sammenheng Samhandlingsreformen, eller NAV reformen.

Årsak til endring vil være på bakgrunn av både ytre og indre drivkrefter. Disse drivkreftene oppstår ikke som enten eller, men flyter ofte over i hverandre (Jacobsen, 2004). Disse drivkreftene må identifiseres først. Dette er en forutsetning for at en skal kunne komme med løsninger og planer på det problemet de representerer. For å kunne gjennomføre faktiske endringer er dette en forutsetning. Målet vil da være å gjøre noen organisatoriske grep for å tilpasse seg endringene. (Jacobsen, 2004). I denne reformprosessen innebærer denne identifiseringer blant annet å gjøre behovet for endring såpass stor at kommunene ser behovet for sammenslåing stort nok. Er behovet stort nok og erkjennes stort nok, vil det kunne føre til at involveringen og informasjonen i møte med kommunens innbyggere bedre. En forståelse for et behov for endring er første fase i Kotters 8 trinn i en endringsstrategi.

Strategi E blir sett på som en rasjonell prosess, hvor i dette tilfellet sentrale styresmakter har identifisert et behov for endring og de utarbeider en løsning om hvordan dette skal gjøres, og hvordan den skal implementeres. Denne strategien involverer i liten grad de som skal gjennomføre reformen, men den krever at strategien gjennomføres etter et sterkt lineært målforløp, hvor en fase må finne sted før man går til neste.

Strategi E's ideelle forutsetninger kan være at problemet organisasjonen står ovenfor vil kunne løses ved å endre organisasjonen formelle elementer. Det være seg kultur, strategi og systemer. Utgangspunktet i antakelser om å møte motstand til endring, altså motkrefter, og at ledelsen har tilstrekkelig tyngde og legitimitet til å utøve makt. Det er også viktig at strategien må aksepteres i og utenfor organisasjonen og den rådende kulturen (Jacobsen, 2004). I denne reformen er dette kanskje det viktigste, da kultur og system er svært sentralt i en kommune.

Ledelsens viktigste oppgaver vil være å iverksett og være bindeledd mellom organisasjonene og omgivelsene, da de sitter på det meste av informasjon og har gode forutsetninger for helhetsperspektivet. Ledelsen sitter også på den formelle makten i form av sin posisjon og vil utøve belønning eller straff i de forholdene de møter, for eksempel motstand i prosessen. De vil også ha en symbolsk makt som kan utøves i form av en sterk leder som står fram som en «gallionsfigur».

Organisasjonens mål med endringene spiller en stor rolle i strategi E. Det gjelder graden av nødvendighet, eller krav i framtiden som de kan jobbes gradvis mot.

Strategi O vil i større grad ha en deltagende tilnærming med fokus på læring og ledelsens rolle som engasjerende element for å fremme deltakelse. Strategi O blir ofte trukket frem i forbindelse med organisasjonens utviklingsprosesser, gjerne hvor det er lange tidsperspektiver for endringsforløpet og hvor kulturendring er sentralt. Strategi O har en «bottom-up» strategi. Den bygger på involvering og innovasjon nedenfra i

organisasjonssystemet. Bred deltakelse vil sørge for at flere synspunkter kommer fram, og det antas det vil øke kvaliteten på beslutninger som tas. I tillegg vil det gjennom deltakelse oppnås et eierforhold til endringsforslagene. Det er ifølge Jacobsen helt nødvendig at sentrale aktører må forstå at de står ovenfor en endring som er helt nødvendig. Jamfør Kotter og hans fase 1. Det må tilrettelegges for åpen deltakelse i prosessen med fokus på læring og støtte fra ledelsen eller den dominerende koalisjon. Riktig tidsperspektiv er en forutsetning, som igjen må tilpasses i forhold til hva som skal endres. Klart definerte delmål og hovedmål som tilrettelegges vil føre til økt motivasjon. Det må finnes aksept i og utenfor organisasjonen og i kulturen. Ledelsens viktigste oppgaver i strategi O vil være å inspirere, være støttende og tilrettelegge læringsmiljøer (Jacobsen, 2004).

I denne reformprosessen er det tatt en toppstyrt beslutning (strategi E) om sammenslåing. Det innebærer at det allerede er lagt føringer for rammer og også organisering. Det gjør handlingsrommet mindre for den videre prosessen. Forventningen til å kunne påvirke prosessen og resultatet kan derfor være høyere enn det som er mulig å innfri. En bør kunne veksle mellom disse to strategiene for å få et best mulig resultat. Utfordringen med å kombinere disse to strategiene er at de inneholder to forhold som vanskelig kan forenes; makt til styrende organer og makt til utøvende organer.

Public Value

Begrepet Public Value kan være en inngang til å forstå hvordan en organisasjon eller et samfunn skaper verdier for borgerne. Dette er en viktig faktor når tanker skal overføres til handlinger i en kommunesammenslåing. Det rettes fokus mot hva som har verdi for det brede lag av befolkningen og ikke bare spesielle behov for små grupper i samfunnet. I et lengre tidsperspektiv prøver man her å se på hvilken verdi kommende generasjoner vil ønske basert på offentlige beslutninger. Folket (public sphere) er i denne sammenheng et felles sett av verdier, steder, organisasjoner, regler, kunnskap og andre kulturelle kilder. Disse er holdt sammen i fellesskap av mennesker som i sitt daglige virke og adferd har tillit til myndighetene og offentlige institusjoner. Verdispørsmålet vil være omstridt og vil nødvendigvis være en pågående debatt mellom folket og myndighetene. Samtidig kan grupperinger og andre interessegrupper med sin egen agenda forstyrre og true den demokratiske dialogen som fellesskapet deler. Tanken om offentlige verdier kan inndeles i økonomiske, sosiale og kulturelle, politiske og miljømessige verdier. Disse verdiene strekker seg utover markedsøkonomiske betraktninger og kan også omfatte de tidligere nevnte dimensjoner av begrepet verdier.

Hva det offentlige, dvs. borgerne, verdsetter må sees i sammenheng med tidligere tradisjonell offentlig administrasjon. Her definerte og bestemte forvaltningen, dvs. leverandøren av tjenester, selv hvilken verdi tjenesten hadde, for eksempel gjennom politiske ekspertanalyser, politiske målsettinger og offentlige standarder, lover og regler. Senere har det vokst frem en

oppfatning, av og argumenter for, at man skulle skifte fra et tjenesteleverandørfokus til et mer forbrukerrelatert fokus for offentlig forvaltnings leveranse av tjenester til folket.

Det strategiske triangelet er et rammeverk som beskriver tre særegne inter-avhengige prosesser som til sammen er nødvendig for å skape offentlig verdier, med andre ord Public Value (Moore, 1995).

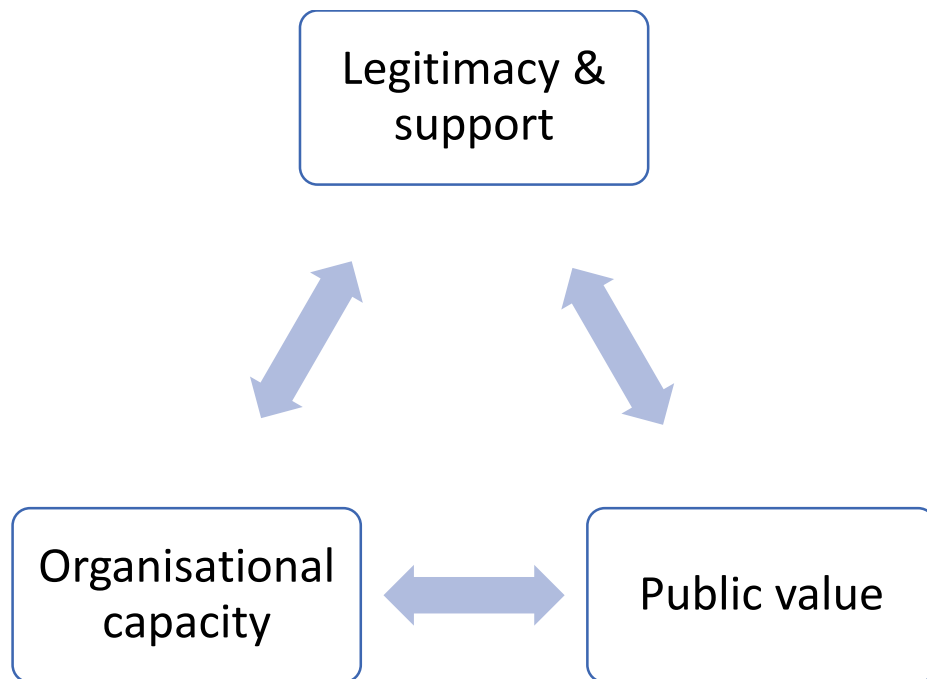


Fig. 5: Moore's modell for å skape offentlige verdier. Det strategiske triangelet.

Modellen bygger på at strategier for å skape offentlige verdi må tilfredsstille tre tester. For det første må strategiene være overbevisende i forhold til å skape offentlig verdiutbytte. For det andre må strategiene mobilisere tilstrekkelig autorisasjon og være politisk bærekraftig, samt få støtte fra sentrale politikere og andre interessegrupper.

Den tredje testen krever at strategiene er operasjonelt og administrativt gjennomførbare, det vil si at de er støttet av den nødvendige finansiering, teknologi, ansatte med rett kompetanse og organisatoriske evner som kreves for å skape og levere ønsket utbytte av offentlig verdiskapning (Moore, 1995).

Public Value er noe som oppstår i en kombinasjon mellom forskjellige faktorer, som til sammen skaper en effekt for samfunnet. Denne effekten er en verdi som kan oppleves av borgeren, men også av den offentlige sektor. Det interessante er hvordan verdier relaterer seg til bestemte forventninger, som igjen skaper nye forventninger til service og ytelser. I Public Value paradigmet er verdiene de «outcomes» og de effekter som den offentlige sektor ønsker oppnådd ved en bestemt innsats. Det vil si at det er fokus på hvordan innsats skaper verdier i form av effekter for samfunnet, og hvorfor det fokuseres på konkrete forandringer som

oppleves i samfunnet. Samfunnsborgere og offentlige ledere møtes og skaper en offentlig verdi sammen. I denne forbindelse legges det til rette for at borgere og ledere har en løsningsfokuseret tilnærming til danning av offentlige verdier, hvilket medfører fokus på effektivitet, ansvarlighet og likhet. Dette er viktige elementer i vår studie. Vil vi kunne se forskjeller på offentlige verdier i de forskjellige kommunene, og vil dette ha betydning for hvilke beslutninger som blir tatt? Spesielt da kommunereformen ofte blir omtalt som en svært økonomisk rettet reform.

Busch et al. har henvist til Suchman (1995) som har følgende definisjon på legitimitet.

«legitimitet er en generalisert antagelse om at spesielle handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner» (Busch , 2007, s. 84)

Busch henviser videre til Suchmann som har klassifisert de ulike formene for legitimitet med utgangspunkt i institusjonell teori. Han beskriver de fire formene for legitimitet på følgende måte. Pragmatisk legitimitet er basert på et nytteperspektiv. En får legitimitet fordi det antas at organisasjonen har stor nytteverdi i samfunnet. Det vil kunne antas at det vil føre til økt legitimitet i en organisasjon om de framstår som troverdige leverandører av ønskelige belønninger. Pragmatisk legitimitet vil kunne bety at vi ser at det som gjøres er nyttig for oss. Den knyttes også opp imot et interessefellesskap og aksept. Innflytelse i skapelsen av verdier i et fellesskap anses som viktig for å skape pragmatisk legitimitet. Med legal legitimitet menes at organisasjonen følger de lover og regler som er etablert. Det vises til at organisasjonen drives i tråd med lover og regelverk. Brytes lover og regler vil organisasjonen raskt miste sin legitimitet.

Normativ legitimitet bygger legitimiteten på en evaluering av den måten organisasjonen utøver sin virksomhet på. Er virksomhetens drift akseptert. Denne kan ifølge Suchmann (1995) ha flere former. Den kan være knyttet til konsekvensene av en handling. Årsaken til handlingen gir negative konsekvenser for andre. Det andre han peker på er hvordan handlingen utføres. Å benytte prosedyrer og teknikker generelt er akseptert i samfunnet. Det neste er at legitimiteten er knyttet til bestemte strukturer som er etablert i en organisasjon. En organisasjon kan være akseptert på grunn av ønskelige spesielle strukturelle særtrekk. Omverden ser organisasjonen som formel fordi strukturen tillater at den produserer bestemte tjenester eller produkter. Og til sist knyttes legitimiteten opp mot ledernes personlighet og karismatisk evner. Dette kaller vi kognitiv legitimitet. Denne formen for legitimitet går på at organisasjonen får legitimitet fordi den er tilpasset våre mentale bilder av virkeligheten. Organisasjonen har legitimitet fordi den alltid har hatt det. Meyer og Rowan (1977) i Busch (2007) sier at den nyinstitusjonelle teorien har en kognitiv basis. Det vil si at den kognitive legitimiteten er sentral. Innenfor en gitt kultur, et samfunn eller organisasjon har menneskene en forestilling om at visse organisasjonsideer er mer rasjonelle enn andre.

Oppmerksomhet må rettes mot legitimiteten til både selve prosessen og det ønskede resultatet. En kan derfor si at å sørge for medvirkning i planleggingen, samt deltagelse i prosessen vil skape legitimitet. Legitimitet kan betraktes som en ressurs som skaper frihet for å drive en viss ønsket endring. De fire formene for legitimitet er tett sammen og vil ofte påvirke hverandre. Det er derfor viktig å rette oppmerksomheten både mot selve prosessen og resultatet. Legitimitet er en forutsetning for gode relasjoner og for å kunne få andre til å medvirke. I et nytteperspektiv får reformen legitimitet fordi det antas at den vil være til stor nytte etter gjennomføringen og aksept for de tiltak og føringer som blir gitt. Mangel på aksept for de tiltak og føringer som er gitt vil kunne føre til et problem hvor denne nytteverdien ikke er sentral, eller i kommuner hvor reformen ikke ansees som nødvendig. Mål og strategier kan fungere som en legitimitetsfaktor ovenfor omgivelsene og framstår en organisasjon legitim oppfattes den ofte som en bærer av et sett av gode og riktige verdier (Jacobsen, 2014).

Fokus på studien.

Som tidligere nevnt er ikke kommunene i Norge en ensartet størrelse. Det er store variasjoner i forhold til demografi, tetthet, areal og befolkningsantall. For oss er det interessant å undersøke hvorvidt dette har betydning når kommunereformen skal settes ut i livet. Vil det være store forskjeller i hvordan politiske tanker transformeres til handling i forskjellige kommuner? Gjennom MPA studiet har vi sett på ulike reformarbeid gjennomført i Norge de siste årene. Vi har som arbeidstakere og innbyggere i kommunen blitt mer, eller mindre, berørt av disse nyordningene. Kommunene har fått mange større oppgaver. Det stilles i dag helt andre oppgavekrav til tjenesteutførelse sammenlignet med før, samtidig som det stadig vurderes å tillegge nye oppgaver. Ut fra de erfaringene vi har med tidligere reorganiseringer blir det naturlig for oss å stille spørsmål ved hvordan enda en ny reform vil påvirke vår hverdag. Ikke minst hvordan man skal klare å gjennomføre dette med tanke på hvor ulike kommunene er i forhold til hverandre. Hvordan har de tatt eierskap i reformen og hvordan vil de gripe an de kravene som stilles. Hvordan vil de transformere tankene i reformen til handling i sin kommune og eventuelt sammen med andre. I og med at vi er midt i reformarbeidet ble det derfor viktig for oss å følge med på hvordan prosessen skrider frem i de kommuner vi har valgt. Vi har dannet oss et inntrykk av at det er store forskjeller mellom kommuner og også mellom de kommuner vi har valgt å se på. Med bakgrunn i dette undrer vi oss over om det kan ha noe med størrelse å gjøre. Den ene kommunen vi har sett på er etter KOSTRA-grupperingene sine kriterier definert som en liten kommune og den andre som en stor kommune (KOSTRA 2015). Vi sitter med et inntrykk av at politikerne i den minste kommunen er svært aktiv i prosessen, mens det blir gjort svært lite i den store kommunen. Vår nysgjerrighet blir for alvor vekket når undersøkelser viser at folkevalgte i små kommuner er mest skeptiske til sammenslåinger. Dette fordi det ikke samsvarer med den forståelsen vi har.

Vi ser at der er store forskjeller mellom disse to kommunene. Det dreier seg ikke bare om størrelse, men også geografisk beliggenhet. Dette vil sannsynligvis ha stor betydning for deres valg. Som det ofte påpekes i reformen, er det mange små kommuner med begrensede ressurser. Disse kommunene er ifølge reformen ikke bærekraftig. Det er derfor lagt føringer for at de må inn i en sammenslåingsprosess. Vår forskning vil dreie seg om hvilke drivkrefter politikerne har når avgjørelsene skal tas, samt i hvilken grad de har reflektert over de endringene som kommer i kjølvannet av en eventuell sammenslåing.

Vår studie dreier seg om hvordan politikerne velger å møte de utfordringene som kommunereformen gir. Hvordan de tenker strategisk på den kommende kommunereformen, da med fokus på politisk ledelse. Vi antar at det nødvendigvis vil bli et behov for store omorganiseringer i offentlig tjenesteadministrasjon i kommunene i forbindelse med denne reorganiseringen.

Reformen vil føre til at organisasjonsstrukturen i kommunene må endres. I en slik prosess ønsker vi å se på hva som kan være viktige faktorer når det gjelder ledelse og endring. Vi ønsker å se på hvilket eierskap politikerne har til reformprosessen, hvilke faktorer de vektlegger for gjennomføring og implementering. Er politikernes mål de samme som sentrale myndigheters mål? Vi velger et komparativt casestudie mellom en liten og en stor kommune. Med dette håper vi å gå i dybden på hver enhet, og dermed få frem både inngående og detaljerte beskrivelser av fenomenet kommunesammenslåing.

Vi står nå midt i prosessen der kommunene skal bestemme seg for ulike alternativ. Lewins (Hennestad, 2009) kraftfelt er sentralt, og hvordan kommunene forholder seg til dette kan få betydning for sluttresultatet. Noen konklusjoner vil vi ikke kunne gi, men vi håper å kunne sannsynliggjøre at noen fremgangsmåter er bedre enn andre. Vi vil gjennomføre kvalitative intervjuer med politikere i de to respektive kommunene, fordi det dreier seg om politisk lederskap og hvordan politiske tanker kan transformeres til handlinger. Et av fokusene vil være om rammevilkår, lederkompetanse og verktøy påvirker kommunenes endringsevne for å møte kommunereformen sine målsetninger. Vi ønsker å se på prosesser i forhold til tidligere gjennomførte kommunesammenslåinger og hvilke faktorer som har vært avgjørende for at fusjonene har lyktes. Dette i motsetning til andre kommuner som har kjørt samme prosesser, men ikke klart å gjennomføre de. Slik sett kan dette også være interessant for andre kommuner som står ovenfor disse utfordringene.

Det finnes også empiri på området da det er gjennomført slike store sammenslåingsprosesser i våre naboland Danmark og Finland. Samt at det er kommuner i Norge som allerede har slått seg sammen, eller som er i en prosess om dette.

Valg av vitenskapelig metode

Regjeringen har initiert en stor reformprosess av kommunene. Det er selve prosessen, som fenomen, vi har ønsket å studere. Hvis vi skulle klare å forstå dette fenomenet måtte vi på en eller annen måte få innsikt i tankene til de som skal planlegge gjennomføringen av reformen. For at det vi har funnet skal være pålitelig måtte vi velge en vitenskapstilnærming som i størst mulig grad kunne hjelpe oss å få svar på vår problemstilling. En problemstilling er ofte etterfulgt av forskningsspørsmål, eller hypoteser, og formålet med vitenskap er å gi svar på disse forskningsspørsmålene. Et forskningsspørsmål kan dermed betegnes som et spørsmål vitenskapen ikke har svar på, men som man ønsker svar på. Vi må ha et solid grunnlag for svarene vi får, fordi at hvis grunnlaget for kunnskapen svikter, er også kunnskapen sviktende. For å etablere kunnskap kreves det dermed gode fremgangsmåter. Forskningsmetode er en slik fremgangsmåte. Begrepet metode omfatter mange forhold avhengig av hvilken forskning det dreier seg om. Metode vil dermed være måter "å gå frem" på (Svartdal, 2006). Metoden benyttes for å belyse ulike problemstillinger for slik å komme fram til ny kunnskap og kanskje også erkjennelse (Jacobsen, 2013). Når man går i gang med et forskningsprosjekt må man sette seg inn i metodebruken og avklare hva som egner seg best i forhold til forskningstema. For å kunne svare på vår problemstilling må vi dermed hatt en grunnleggende forståelse av de ulike metodene vi har valgt. Dette for å kunne frembringe pålitelige svar. I dette kapittel vil vi forsøke å beskrive de vitenskapelige metodene som vi mener har vært de rette for å kunne besvare vår problemstilling.

Jacobsen (2013) beskriver ontologi som hvordan virkeligheten oppfattes av den enkelte. I problemstillingen har vi stilt spørsmål ved hvordan man kan gjøre tanke om til handling. For vår del innebærer dette at vi har prøvd å få en forståelse av hvordan den enkelte politikers virkelighetsoppfatning er i forhold til å skulle sette ideen om ny kommunestruktur ut i livet. Thomassen (2007) hevder at forståelsen er en grunnstruktur ved den menneskelige tilværelsen fordi vi alltid er engasjert i vår eksistens. I en slik primær forståelsesstruktur ligger forståelsen innbakt i alt vi gjør, og er dermed utgangspunkt for all forståelse og fortolkning. Før vi klarer å forstå må vi fortolke. Hvis man kan si at forståelsen er mennesket sin grunnleggende måte å eksistere i verden, så blir fortolkningen en måte å avdekke det allerede forståtte. Dette betyr igjen at fortolkningsarbeidet består i å belyse i etterkant den forståelsessituasjonen som vi alltid er i. Thomassen (2007) sier videre at mennesket alltid befinner seg i en forståelsessituasjon, forut for et hvert utsagn. Når man da fortolker, eller forklarer, utvikler forståelsen seg ved å trekke frem i lyset og tematisere den ikke uttalte forståelsen vi allerede har med oss. Tanker er en abstrakt størrelse og ofte vet man ikke hva man tenker før man har sagt det (Thomassen, 2007). Vi er derfor avhengig av å bruke språket for å avdekke hver enkelt sine holdninger, verdier og erfaringer.

Epistemologi kan ifølge Jacobsen (2013) forstås som «læren om kunnskap», eller hvordan vi kan undersøke og forstå fenomen i en forskningsbasert sammenheng. Når vi i vår problemstilling har satt søkelyset på tanker, så får dette støtte hos Thomassen (2007). Hun sier at det er tankestrukturene i seg selv, som ikke kommer til uttrykk, men som bestemmer hvordan virkelighetens ting ordnes og organiseres. I epistemologi er utgangspunktet at man ikke kan tenke seg en objektiv kunnskap om samfunnet. Hva vi er interessert i, opplært til å se og ikke se, vil ha betydning for hva vi ser. Utgangspunktet er altså at all kunnskap er subjektiv (Jacobsen, 2013). Et episteme kan sies å betegne et strukturert "erkjennelsesfelt" av tenkemåter og begrepssystemer, som utgjør forutsetningen for kunnskap innenfor en gitt periode (Thomassen, 2007). Hvis vi i vår forskning har fått frem at oppfatning og forståelse av ulike aspekt ved kommunereformen er den samme på tvers av individer, desto større sjanse er det for at vi kan si at dette er "sann" viten. Når vi har sett på kommunereformprosessen blir det i dette perspektivet å prøve og beskrive, forklare og forstå hvordan reformen kan gjennomføres. Det blir da viktig å være klar over at der finnes en virkelighet der ute som er forskjellig fra vår virkelighet. Vi har dermed prøvd å finne hvilken kunnskap som er mulig å frembringe og som er relevant for tema. For å kunne gjøre dette måtte vi ut i kommunene å spørre mennesker i organisasjonen om hvilke tanker de hadde, observert det som ble gjort og lese det ble skrevet om kommunereformen. Dette innebærer at vi som forskere måtte godta at det ble samlet informasjon fra virkeligheten, uansett hvor objektiv eller konstruert vi måtte mene at den var. Det var på denne måten vi kunne få svar på spørsmålet vi stilte.

Hermeneutikk er en måte å se verden på – vi fortolker alltid omgivelsene våre når vi tenker, opplever, eller gjør noe. Ifølge hermeneutikken hviler all forståelse på fortolkning. Fortolkninger vil alltid finne sted blant mennesker. Derfor kan man ikke bevise at disse fortolkningene til alle tider er sanne, men derimot sannsynliggjøre at fortolkningene kan gi "sann" kunnskap. Habermas (Thomassen, 2007) hevder at vi alltid står innenfor en historisk tradisjon og at denne danner bakgrunn og utgangspunkt for enhver forståelse. Dette innebærer at vi måtte se kommunereformen i lys av sin opprinnelige historiske og sosiale sammenheng. Denne historiske tradisjonen er også en overlevering i makt- og arbeidsfordeling, og av undertrykkelsesforhold som vi ikke er bevisste (Thomassen, 2007). Når vi har prøvd å forstå meningen i politikernes tankemønster, ved gjennomføringen av reorganiseringen, har vi fortolket prosessen i lys av de overnevnte forhold. Den kulturelle erfaringsbakgrunnen vår var allerede fortolket som en språklig virkelighet, og alle språklige ytringer er en kommunikasjon hvor "noen sier noe til noen om noe" (Thomassen, 2007). Når vi skulle inn å se på dokumenter som er skrevet om kommunereformen måtte vi fortolke tekstene. Dette innebærer at vi måtte forklare tekstens struktur, hva den sa, ut fra en forståelse av budskapet teksten formidler og hva det er snakk om. Når vi tolket teksten var ikke dette for å forstå hva som lå bak teksten, men å prøve å forstå verden "foran" teksten. Med andre

ord hvilke mulige forståelsesrammer teksten åpnet og gav rammer for. Det var først når vi gikk veien fra hva teksten sa, til hva den omtalte, forstått som mulighetene som lå i den, at tekstens mening virkeliggjordes. For vår del kunne dette åpne nye forståelseshorisonter når vi så på hvordan den enkelte politiker tolker føringene fra regjeringen. Slik sett vil en forstående og fortolkende hermeneutisk dimensjon være grunnleggende i enhver kunnskapsutvikling. Men innenfor denne forståelseshorisonten måtte vi også gjøre plass for forklaringen. Forklaringen kommer inn som det metodiske beviset i tolkningsprosessen. Vi måtte altså komme frem til en forståelse av reformprosessen for at forklaringen på hvordan man transformerer tanker til handlinger skulle ha en funksjon og mening. Ifølge Thomassen (2007) er ikke forklaringer og forståelse sidestilt, men på to forskjellige nivåer. Enhver forklaring bygger på forståelse og inngår i en hermeneutisk kontekst. Forklaringer og forståelse blir slik sett et samspill mellom nivåer og ikke gjensidige utelukkende alternativer. Jacobsen sier at ved en hermeneutisk tilnærming tar en utgangspunkt i at virkeligheten er skapt av mennesker i en bestemt setting, og at den ikke kan eksistere uavhengig av menneskelig persepsjon. Dette betyr at både vi og politikerne alltid ville ha med vår egen forforståelse når vi tolket dokumenter og i møte med den andre. Vi har et utgangspunkt der vi ofte uklart og intuitivt forstår hva som blir formidlet, enten det er i form av tekst, eller tale. Utgangspunktet for enhver forståelse er dermed mennesket sin "indre opplevde erfaring". Hvordan opplevde erfaringer kommer til uttrykk vil være avgjørende for hvordan disse erfaringene blir forstått. I møte med en tekst, eller den andre, vil vår forståelse utdypes og endres. Ny mening vil oppstå i en pendelbevegelse frem og tilbake mellom oss, og de fordommene vi har med, og det vi ønsker å forstå. I denne bevegelsen frem og tilbake mellom oss og teksten/intervjuobjektet kan en fortolkning gi oss mening/ikke mening, være god/dårlig, men vi har ingen garanti for at noen av fortolkningene er riktige, eller sanne. Det er kun ved å vise til andre fortolkninger, og andre etter der igjen, at vi kan begrunne en fortolkning (Thomassen, 2007). Denne forståelsesprosessen utspiller seg altså i en hermeneutisk sirkel, eller spiral.

I en induktiv tilnærming går man fra "empiri til teori" (Jacobsen, 2013). Dette induktive systemet kan sies å springe ut fra et kunnskapsideal der vi skal godta som sant er, det som våre sanser kan registrere. Det tar utgangspunkt i observasjoner vi kan se og registrere i virkeligheten omkring oss og formulere en teori ut fra dette (Thomassen, 2007). Idealet her er at forskeren, som går ut i virkeligheten, gjør det med et tilnærmet åpent sinn. Vi har tidligere vist at som forsker vil man alltid møte virkeligheten med sin egen forforståelse. Dette vil igjen være med å farge de brillene vi har på og hva vi ser etter. Dette kan også overføres til politikerne og den fortolkningen de har av kommunereformen og gjennomføringen av denne.

I den induktive tenkningen skal vi som forskere se etter regelmessigheter, tendenser og sammenhenger i observasjonene vi gjør. Disse skal vi igjen generalisere til tilfeller som enda ikke er observert. Dette igjen tilsier at man bør være utstyrt med en stor porsjon sunn skepsis

når slutninger fra observasjoner av enkelthendelser skal gjennomføres (Svartdal, 2006). I møte med både tekst og interessenter bør vi derfor etterstrebe å finne fellesnevner i det som kommer til uttrykk. Induktiv metode kan man igjen dele inn i om den er eksplorerende, eller testende. Den førstnevnte går ut på å utdype det vi vet lite om og den sistnevnte handler om å utforske rekkevidden, eller omfanget av et fenomen. Dette i motsetning til kvantitative metoder, der man tar for seg ulike teoretiske perspektiver som er relevant for fenomenet, og variablene blir dermed sett på som målinger av begrepet. I en slik deduktiv metode vil kausale forklaringer være rådende. Man ser altså på årsak - virkning av et fenomen. Jacobsen (2013) hevder at disse to strategiene skiller seg mest fra hverandre på hvor åpne de er for ny informasjon. Fenomenet vi har studert er ukjent i og med at det er en reform under utvikling. Vi var også interessert i å få frem ulike forståelser og fortolkninger av kommunereformen. I vår studie tok vi sikte på å ha få case som studieobjekt og ikke store representative utvalg. Vi har også foretatt åpne intervjuer med informanter i stedet for f.eks. spørreskjema som ankommer pr. post. Ut fra dette kan man si at kvalitative studier er basert på rik og dyp informasjon om et lite antall analyseenheter, i motsetning til kvantitative undersøkelser, som går mer i bredden ved at de registrerer sammenlignbare og strukturert informasjon i et stort utvalg (Ringdal, 2013).

Ringdal (2013) sier at i praksis er denne beskrivelsen for enkel. At det selvsagt finnes kvalitative undersøkelser som er teoristyrte og at kvantitative forskere selvsagt kan oppdage nye forbindelser, eller nye fruktbare begrep. Det samme kan sies om induktiv versus deduktiv tilnærming. Det er i dag blitt vanligere å snakke om mer eller mindre åpne tilnærminger til datainnsamling. Det vil si hvor store begrensninger forskeren bevisst velger å legge på datamateriellet som innsamles, før undersøkelsen blir igangsatt (Jacobsen D. I., 2013). Når man har formulert problemstillingen må en ut fra denne ta et valg i forhold til hvilken vitenskapsmetode som best vil besvare den. Forskerens kompetanse vil også påvirke dette valget. I vår problemstilling knytter vi tanker og handlinger opp mot gjennomføringen av kommunereformen.

Å forske på kommunereformen og sammenslåing av kommuner kan beskrives som å forske på et fenomen i tiden. Hvordan man velger å nærme seg denne utfordringen og hvilke faktorer som blir lagt vekt på kan betraktes som en kompleks sosial prosess der en på forhånd ikke kan si så mye om virkningen. Dette innebærer at veien blir til mens man går og slik sett er dette forskning på en sosialt konstruert verden og ikke en objektiv sosial verden (Ringdal, 2013). Dette vil med andre ord si at virkeligheten, eller beskrivelsen av den, er en sosial konstruksjon, som fremstår med ny mening i en ny samhandlingssituasjon. I vår forskning ville vi derfor sannsynligvis oppleve at meningene kunne skifte alt etter hvem som deltok i samtalen, hva man snakker om og hvordan samtalen forløp. En kan med andre ord si at den sosiale konstruksjon av virkeligheten skjer i språket, i samtalen (Svartdal, 2006).

I en kvalitativ metode ville vi som forskere først studere kommunereformen (fenomenet) via dokumenter, eller samtaleintervju. Via denne informasjonen ville vi så forsøke å beskrive kommunereformen og dennes innholdsmessige og opplevelsesmessige kvaliteter. Ved å oppdage nye begreper kunne vi ha laget teori som kan overføres til andre lignende sammenhenger. Vi hadde ikke som mål å skape nye teorier, til det var vår forskning for smal, men å kunne se våre funn opp mot valgte teorier. Et eksempel på dette kan være å se på hva som ligger i begrepet “robuste kommuner”. Med andre ord hvordan dette blir fortolket. Slik vi ser det har den kvalitative tilnærmingen til kommunereformprosessen noen fortrinn ved at den fanger opp kompleksiteten i fenomenet i forhold til opplevelse, tenkning, følelsesliv og sosiale interaksjoner.

Forskningsdesign

Vi har valgt å bruke et casestudiet, og har valgt to forskjellige kommuner som case. Dette sammen med et dokumentstudie. Det var viktig for oss å studere stortingsmeldingen om kommunereformen og tilhørende dokumenter fra regjeringen, samt dokumenter fra kommunalt nivå. Empiri som omtaler kommunereformen ble også viktig for oss. Vi utarbeidet en intervjuguide som vektla de ulike perspektivene i forskningsspørsmålene. Denne guiden måtte ha en type spørsmål som var lett for politikerne å svare på. Ved refleksjon rundt, og analyse av de ulike forskningsspørsmålene, håper vi at vi skal kunne si noe om hvordan tanker kan transformeres til handlinger.

På nåværende tidspunkt kan det se ut som at våre valgte to case har ulik tilnærming til reformprosessen og det er derfor av interesse å prøve å finne ut om vår forforståelse stemmer med virkeligheten.

En casestudie er ifølge Andersen:

«Betegnelsen “case” kommer av det latinske casus og understreker betydningen av det enkelte tilfelle. (...) Terminologien vektlegger derfor at det dreier seg om et eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier. Enten fordi det bare finnes kun en eller noen få, eller fordi det bare er en eller noen få caser som er tilgjengelige for forskeren. (...) Ofte er idealet å gå i dybden på en case og presentere en helhetlig analyse som står på egne bein. Undersøkelsesenheten ses på som et komplekst hele, der mange underenheter og deres forhold til hverandre pensles ut»
(Jacobsen, 2013, s. 90)

En casestudie kan både være en studie av en case, eller en sammenligning av to eller flere case. Den siste kalles komparativ casestudie. For å finne svar på våre spørsmål valgte vi derfor en komparativ casestudie. En casestudie er en studie av en institusjon, et fenomen, en hendelse eller en prosess. Den er ofte avgrenset i tid og rom og det må forskes på feltets egne premisser. Vi har valgt en casestudie fordi vi ønsker en dypere forståelse av en spesiell prosess. Vi ønsker å beskrive hva som er spesifikt med de to kommunene. Vi vil se om vi finner fenomener i den konteksten der prosessen utvikler seg (Berit Irene Vanebo, forelesning vår 2015). Casestudie kan også brukes for å utvikle ny teori. Det er ikke vår intensjon. Men har brukt tidligere utviklet teori som sammenligningsgrunnlag for empiriske funn fra vår casestudie. Om våre funn er i overensstemmelse med tidligere teori, er dette et tegn på at våre funn er generaliserbare (Berit Irene Vanebo, forelesning vår 2015).

For grunnlag for studien ble casene valgt fordi de var svært forskjellige. Grunnen til at valget falt på disse to kommunene er at de er representativ for vår studie. Vi undret oss over om der var sammenhenger eller ulikheter når vi sammenligner disse to kommunene. Det var et viktig kriterie for oss slik at vår forskning skulle kunne være så valid som mulig, og at den ikke ble for fokusert mot en type kommune i Norge. De var forskjellig i størrelse, da den ene

kommunen hadde nesten 25 000 innbyggere, mens den andre hadde litt over 4000. De hadde forskjellig beliggenhet og hadde ikke kontakt med hverandre i form av samarbeidsavtaler. De lå i forskjellige landsdeler, selv om begge kommuner var såkalt sentralt plassert. Dette er et definisjonsbegrep, og det er ikke sikkert at den store kommunen så på den lille som sentralt plassert. Demografien var for så vidt ikke så forskjellig, men geografisk var de to kommunene svært forskjellig. Det kunne da være grunn til å tro at infrastruktur og fokus på det ble sentralt. Dette også fordi infrastruktur er sentral i kommunereformen og kan brukes som argument for sammenslåing. Vi valgte å først se på kommunenes hjemmesider for å se om det var igangsatt eller utført tiltak i forhold til kommunereformen og vi søkte om de hadde utgitt noe informasjon eller andre tiltak rettet mot reformarbeidet. Fylkesmannen er satt som en sentral organisasjon i gjennomføring av reformarbeidet, og vi søkte også på de respektive fylkesmannssidene for å se hva vi kunne finne av informasjon der som omhandlet kommunereformen og hva som var gjort og hva de hadde planer om å gjennomføre. Vi har valgt to kollektive enheter. En kollektiv enhet består av mange enheter, for eksempel en kommune. Vi skal se på kommunen som den kollektive enheten og ikke gå ned i det kommunale systemet og se på enhetene. Det vil være en ekstensiv undersøkelse hvor vi har fått frem forskjeller mellom en liten og en stor kommune. For å få fram særegenheter har vi valgt å studere de separat, inkludert analysen. På denne måten kunne vi lettere se forskjeller og likheter. Problemet i et casestudie trenger ikke å være klart og spesifisert og er derfor godt egnet for dyptgående kunnskap om komplekse områder. Det ble viktig for oss å få fram hva politikerne egentlig mener i forhold til hvordan de forstår endringsprosessen. Var det forskjeller på hva politikerne mener i våre case, hvordan kunne dette påvirke avgjørelsene, og hvilke verdier ble lagt til grunn? Hvilken betydning ville det politikerne tror på ha for endringsprosessen, og hvordan transformeringsprosessen angripes. Ved refleksjon rundt informantenes svar på våre forskningsspørsmål, håpet vi å kunne si noe om hvordan tanker kan transformeres til handlinger.

Datainnsamling

Jacobsen (2013) beskriver data som er samlet inn fra grupper eller enkeltindivider som primærdata. Det vil si at en går inn i primærkilden for å få de data en ønsker. Denne informasjonen kan knyttes direkte opp mot problemstillingen (Jacobsen, 2013).

Dette kan da gjøres ved enten intervju, spørreskjema eller observasjon. Problemstillingen og forskningsspørsmål henger nært sammen og må ha direkte sammenhenger med det vi kan karakterisere som primærdata (Jacobsen, 2013).

Interessentene i denne oppgaven er først og fremst politisk ledelse i kommunene. Det snakkes da om politisk valgt ledelse. Men for å kunne se dette i sammenheng er det viktig å ta med borgerne som interessenter. Dette fordi den politiske ledelse er folkevalgt og representerer

dermed borgerne. Preferansene til interessentene er forskjellig, alt etter på hvilket nivå de befinner seg i organisasjonen. Preferansene til politikere er at de kjenner organisasjonen godt. De har oversikt over økonomi, kulturelle verdier og hvilken sosial kapital som er viktig for organisasjonen – kommunen. Hos borgerne vil vel preferansene være at de ønsker best mulig velferd for seg og sine. Bevare natur og ivaretagelse av kulturlandskap vil også for borgerne på lik linje med politikere være viktig.

De vi ønsker å intervju sitter med stor kompetanse og kjennskap til aktuell problemstilling. Politisk ledelse er forhåpentligvis de med mest kjennskap til reformen. De er også de som sitter nærmest «problemet». Altså de utfordringer som denne reformen gir.

Vi har også tenkt å benytte sekundærdata. Dette beskriver Jacobsen som data som ikke direkte er hentet fra kilden. Det kan være dokumenter og andre tekster (Jacobsen, 2013). Vi søker etter å kombinere primærdata og sekundærdata, benevnt som triangulering. Det vi velger av empiri vil være selve reformen med de dokumenter og rapporter som følger denne, kommunale rapporter og strategidokumenter. Vi vil også se på dokumenter utarbeidet etter gjennomførte reformprosesser og erfaringer fra disse.

Dokumentundersøkelse

For å forstå bakgrunnen for reformen og hvordan den er tenkt gjennomført og implementert vil vi ta for oss ulike offentlige dokumenter. Stortingsmeldingen om kommunereformen og de rapporter og dokumenter som hører inn under den var aktuelle. Dette er det Jacobsen (2013) kaller primærdata. Vi har sett på hvordan andre har fortolket dette og vil derfor også benytte sekundærdata. Politikerne sentralt har vedtatt en reform. Ut fra dette var det interessant å se hva politikere faktisk har sagt og gjort med tanke på innføring av denne reformen. Vi har sett på hvordan de følger de føringer som er lagt og hva de legger til grunn for dette. Vi har også benytte kommunale dokumenter i denne sammenheng.

Dokumentundersøkelse egner seg godt når det er vanskelig å få samlet inn primærdata (Jacobsen, 2013). Vi har ønsket å få svar på hvordan kommuner har fortolket en situasjon, kommunereformen, og vi har ønsket å undersøke hva som er gjort. Det er viktig å avklare hvilke dokumenter som skal benyttes. I første rekke søkte vi på nettet på kommunale hjemmesider, samt kontaktet kommunal administrasjon for utlevering av dokumenter som omhandler denne reformen. Deretter samlet vi dokumenter som omhandlet evalueringer av gjennomførte sammenslåinger, samt at vi benyttet evalueringer fra Danmark og gjennomføring av kommunereformen der. Dette fordi den norske kommunereformen er basert mye på den danske modellen.

Når vi valgte dokumenter var det viktig for oss at det var offentlige dokumenter eller dokumenter utgitt av offentlige instanser eller organisasjoner som Distriktssentret i Steinkjer. Dette for å ha kontroll med at innholdet skulle være valid, samt at vi kunne stole på at kildene

var riktige og sporbare. Når en benytter dokumentundersøkelser må en være kritisk i forhold til kildene og utvalget dokumenter (Jacobsen, 2013). Vi var klar over at sekundærdata ofte kan være tilpasset behovet til den som samler data og at de ofte er transformerte. Av den grunn har vi brukt disse til å se om vår forskning stemmer med andres funn i undersøkelser eller evalueringer.

Vi har også benyttet sekundærdata i form av avisartikler. Dette er data som blir benyttet i drøftingen, og som brukes for å understreke våre funn.

Intervju

Ifølge den kvalitative orientering må prosesser og fenomener i verden beskrives før det kan utvikles teorier om dem, forstås før de kan forklares, og ses som konkrete kvaliteter før de kan behandles som abstrakte kvantiteter. Noe som igjen innebærer at oppmerksomheten rettes mot de kulturelle, dagligdagse og situerte sidene ved menneskelig tenkning, læring, viten, handling og hvordan vi forstår oss selv (Kvale, 2009). I vår forskning innebærer dette at vi må ta et dypdykk i den enkeltes virkelighetsoppfatning når det gjelder å finne ut hvordan hver enkelt tenker i forhold til gjennomføringen av Kommunereformen.

Som selektivt utvalg har vi bruke politikerne som sitter i formannskapet. Grunnen til at vi har valgt disse politikerne er at det er de som har fått størst tiltro fra velgerne i form av flest stemmer. De vil da være et representativt utvalg for kommunen. Vi har foretatt individuelle intervju med fire informanter fra hver kommune. Dette har anslagsvis vært ordfører og varaordfører fordi vi antok at de ville være mest aktive i forhold til kommunereformprosessen. Det var et mål at de to andre respondentene tilhører opposisjon, slik at bredden ble best mulig representert i studien.

Kvale (2009) sier at intervjuforskning kan være en kunstform hvis den blir utført riktig. Når vi som forskere skal komme på sporet av de underliggende strukturer og meningsinnhold er vi henvist til å holde oss innen rammen av et enkelt intervju. Når det gjelder virkeligheten, eller beskrivelsen av denne, kan den betegnes som en sosial konstruksjon, som i en ny samhandlingssituasjon kan fremtre med ny mening. Disse meningene kan igjen skifte etter hvem som deltar. For oss innebærer dette at de tankene som kommer til uttrykk i en intervjusituasjon kan være et resultat av hvilke spørsmål som stilles, og hvordan de stilles (Kvale, 2009). Dette stilte store krav til hvordan vi gjennomførte intervjuene. Hvilken type informasjon vi fikk var avhengig av vårt teoretiske utgangspunkt og den vinklingen vi valgte (Rønnestad, 2011). Det stilte også store krav til oss som skulle gjennomføre intervjuet i forhold til å være bevisst på hvilken effekt vi hadde på intervjuobjektet. Intervjusituasjonen er, uansett hvor mye vi liker å tro det, ikke et symmetrisk maktforhold. Som forskere ønsker vi å få mest mulig informasjon ut av intervjusituasjon, men vi må passe oss slik at dette ikke

går utover informantens integritet. Samtidig må vi ikke ha så stor respekt at det empiriske materialet vi får ikke gir nok dybde til at vi kan bruke det.

Kvalitativ metode gjennomføres ofte ved hjelp av et begrenset antall intervju hvor hensikten er å få frem fyldige beskrivelser. Fordelen med dette er blant annet at forskeren vil møte informanten. Oppfølging, utdypende svar og stille flere spørsmål vil være enklere. En vil også kunne unngå misforståelser og lettere få avklart uklarheter. En ulempe kan være at vi var to som intervjuet og som da mest sannsynlig vil tolke svarene forskjellig (Kvale, 2009). Det var derfor være en fordel at vi begge deltok i intervjusituasjonen. På denne måten var vi to, med forskjellige "briller" som observerer og kunne stille oppfølgingsspørsmål. Det er et grunnleggende krav til presentasjonen av resultatene at svarene til den enkelte respondent ikke skal kunne knyttes til respondenten, altså at det skal være umulig å vite hvem som har svart hva. Dette er en stor utfordring i kvalitativ forskning, og særlig i vår studie hvor f.eks. politisk ståsted kunne komme synlig fram i besvarelsen.

Det også viktig å tenke på at intervjuobjektene kan oppleve det som ubehagelig å bli sitert, og at de vil kunne kjenne igjen egne utsagn, men ikke nødvendigvis fortolkningen av dem.

Transkribering ble gjort av oss selv ut fra opptak av intervjuene. Transkriberingen fulgte et fast metodesett beskrevet av Kvale og Brinkmann (2009). De renskrevne data ble videre analysert og drøftet på bakgrunn av de teoriene vi har valgt.

Dataanalyse

Det er en utfordring i kvalitative analyser at datamaterialet gjerne er omfattende og ustrukturert. Det kan være mye overflødig som ikke er relevant for problemstillingen som skal belyses. I vår oppgave besto materialet av en kombinasjon, notater fra intervju, båndopptak og dokumenter.

Formålet var først og fremst å systematisere, ordne og komprimere datamaterialet. Deretter måtte materialet fortolkes.

Intervju kan gi oss omfattende kunnskap fra hver enkelt informant. Det har også til hensikt å sette den som tolker dette inn i informantens tanker og handlinger. Slike analyser bruker mye sitater fra informantene. Sammenligning av casene ga oss mulighet til å plassere resultatene i en større sammenheng. Dermed kunne vi sette våre resultater i et nasjonalt perspektiv, og muligens også ut over nasjonens grenser da noen av våre naboland har erfaring fra kommunesammenslåingsprosesser. En må derimot være åpen for at det er store kulturelle, geografiske og holdningsmessige forskjeller land imellom slik at dette måtte tas med i drøftingen.

Å sørge for en god intervjuguide kan være til hjelp til å sortere. Dette kan gjøres på mange forskjellige måter. Resultat av dokumentundersøkelse vil legge grunnlaget for intervjuene. Disse vil også ligge til grunn for tolkningen. Ingen undersøkelser eller intervju gir helt

objektive, riktige absolutte svar. Her er det snakk om fortolkning. Både fra informanten og den som tolker svarene.

I det politiske perspektivet betraktes organisasjoner som arenaer, konkurranser eller jungler, der ulike interesser kjemper om makten og om knappe ressurser. Kjøpslåing, forhandlinger, press, tvang og kompromissløsninger er faste innslag i hverdagen. Det dannes allianser omkring særinteresser. Problemer oppstår når makten samles på feil sted eller blir spredt på så mange at ingenting skjer. I vår oppgave var dette perspektivet viktig å se på, da det er dette nivået vår forskning omhandler.

Jacobsen (2013) viser til tre faser i analysearbeidet; beskrivelse, kategorisering og sammenbinding. I og med at dette er en reform som ikke er gjennomført ble dataanalysen komplisert. Dette fordi det er en pågående prosess. Selv om vi kunne finne retninger som kan sammenlignes med andre gjennomførte reformer. Formålet er å skape en forståelse av hvordan politikere tenker og handler ut fra de føringene som er lagt fra sentrale myndigheter. I en casestudie stilles det store utfordringer til forskerne og dokumentering. Analysen av innsamlet data er selve fundamentet. Analysen er ofte den vanskeligste og minst oversiktlige delen av forskningsprosessen (Nyeng, 2006). Våre to case ble holdt separate fram til sammenbindingsfasen. Dette for å sørge for å få best mulig kjennskap til casene, samt å ivareta deres særegenhet. Vi ønsket å få vite hvordan de fungerer, hva de gjør, hvordan de tenker, hvem gjør hva og hvorfor, og for at informantene skulle kunne beskrive sin kommune ut fra sitt ståsted.

Kategorisering er nødvendig da vi fikk en mengde informasjon, spesielt sekundærdata som dokumentundersøkelse. Primærinformasjonen, som intervju, måtte transkriberes og kategoriseres. Dette er ifølge Jacobsen noe som kan føre til at vi mister nyanser i informasjonen, noe som er hele poenget med kvalitativ metode. Men skal en kunne få noe ut av informasjonen, er det helt nødvendig for å kunne nærme oss en konklusjon.

I vår forskning tar vi utgangspunkt i allerede eksisterende teorier. Våre forskningsspørsmål er rettet opp mot denne teorien. Teorien skal kunne forklare våre funn, hjelpe oss til å forstå våre case og også besvare våre forskningsspørsmål.

Sammenbinding for oss handler om å finne sammenhenger og helhet i innhentet informasjon. Jacobsen (2013) snakker om substansiell sammenheng. Med dette mener han at kategorier henger sammen. «*En substansiell sammenheng kan være at et forhold forklarer et annet, eller at et forhold er årsaken til at noe annet oppstår*» (Jacobsen, 2013 s. 200).

I kvalitativ metode kan informanten både forklare og begrunne sine påstander. Dette var viktig for oss slik at vi som forskere kunne få en grundig forståelse av informantene, casen og situasjonen. På den måten kan vi trekke gode konklusjoner ut av de ulike oppfatningene av reformen og prosessen. Det var interessant å se på hvilke forskjeller vi fant mellom de ulike

informantene og de respektive kommunene. Om det ikke hadde kommet fram forskjeller vil det vært spennende å se om vi fant årsaken til det. En slik prosess kaller Jacobsen (2013) en narrativ analyse. Dette fordi analysen blir basert på informantenes fortellinger og fortolkninger av reformprosessen. Dette kan betegnes som en “nedenfra- og opp”-prosess. Vi startet med relativt uoversiktlig informasjon som vi fant i rådataene, for så å få dette over i en stadig mer stilisert oversikt over hva vi egentlig hadde funnet. Vi startet med det spesielle og ende opp med det generelle. Katalogisering og sammenbinding sørget for dette.

I dette materiale var det viktig å ikke glemme de etiske forpliktelsene vi har som forskere. De er strenge og må selvsagt følges. Anonymisering, objektivitet og integritet er viktige stikkord som måtte ivaretas. Som tidligere nevnt kunne det være en utfordring å anonymisere informantene. Dette fordi utvalget var forholdsvis lite og gjennomskiktig. Anonymisering har til hensikt å beskytte den enkeltes personvern, og det var vårt mål å behandle dette på en forsvarlig måte. Under vårt opphold i Krakow var det mye snakk om Big Data. Dette er en ny utfordring. Hvorvidt dette blir aktuelt for oss er vanskelig å si, men slik det i dag er med sosiale medier, samt søk i nettlesere, vil det være mulig for mange å søke på våre funn. Dette måtte vi sørge for at våre informanter var oppmerksom på og gi sitt samtykke til. Samtidig var våre informanter offentlige personer i kraft av sitt verv i kommunal politisk ledelse. Dette gjorde at de forhåpentligvis var åpen for at deres svar vil kunne spores, til tross for anonymisering. I forbindelse med masteravhandlingen har vi satt oss grundig inn i de "*Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora*" vedtatt av Den Nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (Jacobsen, 2013, s. 45).

Intern og ekstern validitet – reliabilitet

Kvalitativ analyse innebærer som regel at forskeren fortolker empirien, enten det gjelder intervju, eller i dokumentundersøkelse som vi har benyttet i denne oppgaven. Vi har med bakgrunn i dette funnet det nødvendig å konsentrere oss om deler av denne empirien som grunnlag for analysen. Ved å dele forskningsmaterialet opp i enkeltdeler håper vi å forstå fenomenet kommunesammenslåing i et mer helhetlig perspektiv og med grunnlag av denne prosessen komme frem til en tolkning av hvordan man kan transformere tanker til handling i kommunereformen. I tillegg til egen empiri i analysen vil vi i drøftingen benytte oss av dokumentstudier ved å se på rapporter fra tidligere prosesser i forhold til kommunesammenslåinger. Dette innebærer å se på både gjennomførte prosesser og de som strandet i forsøket. Vi har også brukt erfaringene fra den danske kommunereformen, som vi anser for å være viktig empiri i forhold til å dra sammenligninger fra nåsituasjonen, hva informantene tror om reformen, og hvilke ønsker de har for den fremtidige kommunen.

Gjennom intervjurundene har vi innhentet en betydelig mengde informasjon fra respondentene.

Det var derfor viktig at de som gjennomførte intervjuet gjennomgikk det flere ganger, samt at det var flere som gjennomførte intervjuet for å få en mest mulig riktig oppfattelse av innholdet og budskapet. Det var viktig at det er samsvar mellom problemstillingen og svarene som blir gitt. Det hender at problemstillingen blir endret etter dette. Validitet kan deles inn i flere deler. En må se på begrepsvaliditet, måler vi det vi har til hensikt å måle? Vi måtte se på i hvilken grad resultatene er gyldige for det fenomenet vi studerte. En må også se om i hvilken grad resultatene kan generaliseres til andre lignende prosesser (Jacobsen, 2013).

Validitet i intervju kan være noe delt. Den interne validiteten er god fordi det her blir brukt de samme spørsmålene til alle informantene. Informantene ville også ha muligheten til å avdekke eventuelle uklarheter da vi var tilstede under intervjuet. Men en kan heller ikke se bort fra at det kan føre til at besvarelsen ville blitt annerledes om vi ikke var tilstede. De kunne da ha hatt større mulighet for selv å benytte søk for å besvare spørsmålene. Den eksterne validiteten er det vanskelig å si noe om fordi utvalget er så lite. Men selv om utvalget er lite kan det muligens si noe om tendenser og forståelsen omkring innføring av denne reformen. Dette fordi våre respondenter på flere måter representerer et «kunnskapssenter» for politiske tanker og handlinger. Samt at noen av de sannsynlig har vært i samme posisjon tidligere i forbindelse med innføring av samhandlingsreformen og NAV reformen.

Reliabiliteten i dokumentundersøkelse vil være høy så fremt at dokumentene ved etterprøving av studiet er identisk med de vi har benyttet. Reliabilitet er en fornorskning av det engelske ordet reliability som betyr pålitelighet. Reliabilitet i kvalitative undersøkelser kan baseres på flere forskjellige personers sammenfattende oppfattelse av et fenomen (Jacobsen, 2013).

Reliabilitet kan forsterkes gjennom å benytte flere metoder, som triangulering som vi har valgt i denne oppgaven. En må også se på i hvilken grad en lignende studie kan gjentas med samme resultat. Vi benyttet både dokumentundersøkelse og intervju, samt at vi benyttet flere teorier for å sette dette i sammenheng. Vi har en oppfatning av at ved å finne data fra forskjellige kilder kan det føre til større reliabilitet i forhold til datainnsamlingen.

Samtidig må en være klar over at dette er en reform som enda ikke har blitt gjennomført, så det finnes lite eller ingen data på akkurat vår problemstilling. En må derfor sammenligne med lignende prosesser, enten reformer i eget land, eller reformer i andre land som allerede er gjennomført. En må da være klar over at det er mange andre faktorer som gjør at reliabiliteten kan bli svært usikker da land er forskjellig i både geografi, kultur og historie.

Analyse

Vi har valgt å dele analysen og den påfølgende drøftingen inn i de tre ulike forskningsspørsmålene vi har stilt. Forskningsspørsmålene er igjen inndelt i underkategorier som også vil bli drøftet separat. Vi vil også komme med et sammendrag etter hvert forskningsspørsmål. Dette vil danne grunnlaget for en konklusjon i forhold til problemstillingen. Vi ser at det er mange ting som spiller inn på hvilke svar som kom fram under intervjurundene og at en del av svarene også kan passe på mer enn et av forskningsspørsmålene. Kommunereformen har en såpass løs design at det igjen fører til at det blir mange ulike tanker rundt hva som bør gjøres og hvordan man kan gjøre det. Vi har i analysen valgt å forholde oss separat til de to kommunene vi har hentet empiri fra. Dette fordi vektleggingen av de ulike temaene mellom de to kommunene er forskjellig og med utgangspunkt i dette vil de i teksten bli benevnt som en liten og en stor kommune, forkortet til henholdsvis **LK** og **SK**. Vi har ikke spurt om og heller ikke tolket om våre informanter er for eller imot en kommunereform. Dette fordi vi ser på det som uvesentlig i denne sammenhengen.

Hvilke faktorer må være på plass for at en endringsprosess skal lykkes?

Erkjennelse av nødvendighet

I Sundvolden-erklæringen står det at: «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden» (Meld.St. 14, 2015).

Regjeringen ønsker kommuner som er bedre rustet til å håndtere oppgavene de har og som kan møte de utfordringer og nye oppgaver som kommer i årene framover.

Kommunereformen skal som kjent legge til rette for at kommuner slår seg sammen til større, og mer robuste enheter, med økt makt og myndighet.

Ifølge Kotter (1995) er det nødvendig å skape en forståelse for at man kan stå overfor en potensiell krise, en stor mulighet, eller at endring er betimelig, for å skape forandring i en organisasjon. Dette første trinnet er essensielt fordi at for å få i gang en transformasjonsprosess er man avhengig av samspill mellom flere individer.

Hvorvidt man har klart å skape denne erkjennelsen blir derfor en viktig faktor i forhold til de som skal gjennomføre reformen. Denne forståelsen er flersidig fordi det ikke bare dreier seg om lokalpolitikere som gjennomførere, men også i hvilken grad innbyggerne erkjenner den som en nødvendighet i forhold til sine behov når det gjelder velferdsgoder. Kristin Skogen Lund fra NHO sier til VG⁶ at hvis man skal få til bærekraftighet frem mot 2050, bør Norge redusere antall kommuner til 77, i motsetning til dagens 428. Dette for å sikre areal-, bolig og

⁶ Bjørn Haugan, NHO vil kutte fra 428 til 77 kommuner. VG 13.08.2015.

transportutfordringene i fremtiden. Dette kommer fram i utredninger NHO har utført (VG nyheter, 2015). I dag er det slik at mange bedrifter driver sin virksomhet på tvers av kommunegrensene. De må derfor forholde seg til mange forskjellige arealplaner og tekniske etater. Ved en kommunereform kan man redusere byråkratiet og dermed administrasjonskostnadene for medlemsbedriftene. NHO har forholdt seg til prinsippet om regionale bo- og arbeidsmarkeder (NHO, 2015). Kommunal Rapports årlige lokalpolitikerundersøkelse viser at 58 % mener deres kommune bør slå seg sammen med en eller flere nabokommuner (Lerø, 2015). Dette er en økning fra året før. Ifølge samme undersøkelse er det også slik at de kommunene som har lavest innbyggerantall, altså under 5000 innbyggere, har størst motstand. Det er minst motstand i de kommunene med et innbyggerantall på 10 000 – 20 000.⁷

Liten kommune.

I LK hevder informantene at det som rettferdiggjør en kommunesammenslåing er spesielt det som går på samfunnsutvikling, samferdselsplanlegging og tjenesteproduksjon. At på grunn av størrelsen på kommunen så er man langt i fra å kunne løse de komplekse oppgavene som er delegert fra staten. Og videre at hvis man ser på de regionale kriteriene så har man en fullt utviklet region allerede, men at den effektive beslutningsregion er for liten. Det blir resonert med at *"hele prosjektet er overmodent for by med land kommunene"*. For en av informantene er det et poeng at man ikke må bli for stor, fordi dette kan gi ulemper.

Det blir sagt at i dag pendler cirka en fjerdedel av innbyggerne daglig til byen. Dette gjelder både skolependling og arbeidspendling. Byen har vokst betraktelig, men har lite areal, og dette er med på å stoppe utviklingsmulighetene. Det blir hevdet at:

«Bo og arbeidsregion, det er jo noe med byutvikling i Norge. Man skal bo med et småbruk på landet, men med pendleravstand til byen».

En av informantene konkluderer med at utfordringen er at kommunegrensene hindrer en god utvikling i regionen. Dette fører til at for eksempel kommunikasjonen blir vanskelig fordi det blir utfordrende å lage gode kollektivløsninger. I dag klarer man ikke å se regionen som en samlet enhet, noe som igjen påvirker bo og -arbeidsregionen. Og videre at målet med reformen må derfor være at man klarer å bli så stor at man får reell tyngde og påvirkningskraft. Det å utvikle regionen vil også være en styrke for større fagmiljø og slik sett kunne bli i stand til å levere bedre kvalitet. En av informantene sier at:

«Å se på kommunen utenfra og inn, og se på endringene som har blitt gjort i forhold til oppgaver som skal løses og kompleksiteten her, så tenker jeg at en kommunereform er vår gyllne mulighet til å få til noe».

Det blir også vist til at det i dag er stor ulikhet mellom kommunene når det gjelder ytelser i tjenestetilbudet og at dette kan føre til at innbyggerne velger å flytte mellom kommunene for

⁷ Magne Lerø, Kommunereformen skyter fart, Dagens Perspektiv.

å få best mulig ytelser. En av politikerne sier at det høye servicenivået er en kjempeutfordring, fordi det man skal prøve å skape entusiasme for, er å legge ned dagens organisasjon. At noen tror at om de sitter stille så vil det gå forbi.

Stor kommune.

Informantene i den store kommune er tydelig på at det er nødvendig med endring, men de gir uttrykk for at mye i reformprosessen er uklart.

Sett ut fra kommunestørrelse så sier flere av politikerne at kommunen er stor nok som den er. *«Størrelse av kommunen da, så er vi jo der vi skal være»* sier en av informantene.

To av informantene hevder at det ikke er et eksistensielt spørsmål for den store kommunen å slå seg sammen med andre, fordi det ikke vil føre til nevneverdige endringer. Kommunen kan godt bestå slik den er i dag. Det ble også påstått at innbyggerne deler denne oppfatningen.

Informantene forteller at de har et godt utbygd interkommunalt samarbeidsorgan som fungerer etter intensjonen. Det sørger for at de som trenger hjelp får det og tjenestetilbudet er også godt utbygd faglig sett. Til tross for dårlig kommuneøkonomi gir de uttrykk for å være velstyrte og at det er uproblematisk å stå alene. En av informantene hevder likevel at man trenger å effektivisere driften og sier at *«70% av kommunens budsjett går til lønn og det tror jeg ikke folk forstår»*. At lønn er en stor utgiftspost i alle organisasjoner er kjent for de fleste, og når det her er snakk om å levere tjenester, må politikerne foreta disposisjoner.

Det kommer frem fra to av informantene i den store kommunen at de opplever en forpliktelse ovenfor de mindre randkommunene, og at dette ansvaret må de ta.

«Vi skal ikke være imperialister som kjører på men samtidig kan vi ikke være så lunkne at vi plasserer oss på sidelinjen og ikke tar ansvaret vi har ved å være en regional viktig kommune».

Informantene refererer her til de kommunene som er med i det interkommunale samarbeidsorganet. Ut fra reformens målsetting ser det derfor ut til at politikerne i den store kommunen anser reformen for å være viktigere for de små randkommunene, enn for sin egen del. Dette til tross for at det blir sagt at det er en kommune i sterk vekst. Informantene uttrykte tydelig at de små randkommunene ikke kan dekke de kravene som stilles i reformen. De påpeker at de små randkommunene er avhengig av at den store kommunen er drivkraften i det interkommunale samarbeidet.

«Er stor og greier seg godt alene, men har et ansvar for å sørge for at også de rundt får gode og likeverdige tilbud – ikke for at vi skal bli større men at vi skal sørge for de rundt oss».

Det ser derfor ut til at informantene i den store kommunen ikke ser behovet for å endre på det som allerede fungerer.

Drøfting erkjennelse av nødvendighet.

I Norge har gjennomsnittskommunen rundt 11 700 innbyggere, mens mediankommunen har 4600 innbyggere. Dette innebærer at godt over halvparten av landets kommuner har under

5000 innbyggere. Et sentralt spørsmål er om kommunene rett og slett er i stand til, gitt dagens kommunestruktur, å følge opp de forpliktelsene som er overført fra staten. Pr. 1. januar 2015 bodde 81 % av Norges befolkning i tettsteder. Dette forteller oss at vi blir mer og mer sentralisert. I alt 33 kommuner hadde ingen klart definerte tettsteder. Det betyr også at det er mange kommuner som ikke har samme tilknytning til tettsted, som forøvrig beskrives som viktig for både tjenestelevering, identitet og øvrig kommunal drift. Dette kan igjen påvirke befolkningens behov for pendling i forhold til å reise ut for jobb og skolegang. Politikerne i LK er opptatt av bo- og arbeidsregion, og hevder at ut fra regionale kriterier så er de i dag en fullt integrert region. Dette var ikke fokus i SK selv om det ble poengtert at de var en kommune i sterk vekst. Noe som bekrefter sentraliseringstendensen. De sier de er stor nok og er en kompakt kommune som greier å ivareta lovpålagte oppgaver. Busch (2013) sier at man må se på om det er erkjent at man må gjøre grep for å sikre foretakets eksistensberettigelse gjennom nødvendig tilpasning og ønsket utvikling. Ut fra svarene til informantene kan man tolke det som at dette er erkjent i LK, men ikke i SK.

Til tross for at kriteriene for kommunereformen er sammensatt av flere faktorer, ser det ut til at informantene både i LK og SK vektlegger tjenesteproduksjon som det mest vesentlige. Det har i de siste årene blitt gjennomført mange reformer her til lands, slik som Nav reformen og Samhandlingsreformen. Dette har medført en økt belastning på kommunenes tjenesteproduksjon og utfordringer i forhold til å oppfylle kravene til generalistkommuneprinsippet.

Ifølge flere av våre teoretikere er det viktig å skape en forståelse for at en endring er nødvendig hvis man skal klare å implementere visjoner og gjennomføre målsetninger. Kotter (1995) går så langt at han mener det er nødvendig at det skapes en krisesituasjon slik at behovet for en endring blir helt nødvendig. Busch (2013) sier at radikale organisasjonsendringer krever et klart syn, forståelse og aksept av visjonen, samt forpliktelse blant de som skal gjennomføre endringen. Han beskriver den første fasen i en endring som eksponering- og erkjennelsesfasen. Og videre at endringsledelse er å gjøre grep for å sikre foretakets eksistensberettigelse gjennom nødvendig tilpasninger og ønsket utvikling. Det kan ikke påstås at det er noen krisesituasjon i Norske kommuner, men ut fra regjeringens begrunnelse må det skje en strukturendring slik at kommunene blir driftet mer effektivt, samt at de vil kunne drive mer samlet utvikling av næringsvirksomhet og samfunnsutvikling og bygge opp et robust fagmiljø. Dette for å kunne levere gode nok tjenester i framtiden ut fra økte krav. Denne begrunnelsen for kommunesammenslåinger blir også bekreftet i svarene fra informantene, men det er ulikt syn på hvor store enheter man trenger for å klare å imøtekomme kravene fra staten. Sørensen (2007) sier at or de som blir berørt er det helt avgjørende med informasjon, kommunikasjon og en forklaring på hva som skal foregå, samt hvorfor en endring er nødvendig og hvordan resultatet er tenkt. Stort sett endrer velgere og politikere sine prioriteringer i takt med endringer av kommunale inntekter, demografi og andre lokale forhold

Kommunene har fått tyngre og mer kompetansekrevene oppgaver i kjølevatnet av de tidligere nevnte reformene. Dette krever ressurser, som mange små kommuner ikke har, slik som hos LK. I vår forskning viser det seg at inntektene til kommunene stort sett er det som betyr mest for politikerne og at dette kan indikere et stort behov for endring, noe vi vil komme tilbake til under økonomi og incentiver.

Det andre de sier er at de ser nødvendigheten av forandring, men også her er det store forskjeller mellom LK og SK. Informantene i LK er samstemte i at de er helt avhengig av å bli større for å kunne levere de lovpålagte tjenestene som er delegert fra staten, men en av informantene sier også at man ikke må bli for stor fordi dette igjen kan gi ulemper. I SK blir det derimot sagt at de har mulighet til å dekke dette på egen hånd og ser derfor ikke nødvendigheten av å endre kommunestrukturen, eller størrelsen. Det som derimot kommer fram hos den store kommunen er bekymring for de randkommunene som de i dag har et interkommunalt samarbeid med. Politikerne i den store kommunen ser altså et stort behov for en strukturendring i kommunestørrelse med tanke på de små kommunene. Dette viser at de økte kravene som kommunene opplever fra statlig hold blir anerkjent i begge kommunen, men at der er en differensiering i forhold til størrelse og opplevd behov for endring.

Kommunestørrelse er en egenskap ved kommunene som tidligere forskning har vist påvirker innbyggernes tilfredshet med velferdstjenestene. «Det er andre egenskaper ved kommunene som blant annet inntekter, størrelse og bosettingsstruktur som forklarer det meste av variasjonen i tilfredshet mellom kommuner» (Christensen, 2011). Som ofte påpekt i dagens kommunestrukturdebatt, ser tilfredsheten ut til å være noe større i de mindre kommunene. Slike kommuner synes å være preget av større nærhet, bedre oversikt, og større innflytelse for det enkelte individ, enn i de større kommunene (Christensen, 2011). Når en av informantene sier at man ikke må bli for store kan dette være en velbegrunnet frykt forankret i nettopp tilfredsheten med tjenestetilbudet. På den andre siden blir det også påpekt at kvaliteten på tjenestetilbudet varierer mellom kommunene, samt at det også er variasjon i hva man tilbyr innbyggerne. Dette viser at det er både fordeler og ulemper knyttet opp mot kommunestørrelse. Og at ved å være for små kan man i ytterste konsekvens bryte generalistprinsippet der kjernen er et likeverdig tilbud.

Det blir fra en av informantene i LK påpekt at den høye servicenivået kan være en utfordring når det gjelder å få til endringer. Sørensen (2007) hevder at det ser ut til at innbyggerne stort sett er fornøyd med tjenestetilbudet der de bor, men at de som faktisk benytter seg av tilbudet er mer fornøyd, enn de som ikke trenger tjenester. Sett opp imot en sammenslåingsprosess kan det bli en utfordring hvis innbyggerne er fornøyd med tjenestetilbudet i kommunen og at det også er slik at de som mottar tjenester engasjerer seg mest fordi det er de som blir berørt av endringene. Noe som igjen kan få konsekvenser hvis de blir tatt med på råd før et vedtak. Dette vil selvsagt være proporsjonalt omvent i en kommune med dårlig kommuneøkonomi og dermed et ringere tjenestetilbud. Denne antagelsen blir styrket når en ser på funnene i

Delrapport fra ekspertutvalg (2014), der det i en analyse viser at alder og utdanning hos informantene, samt nivået på kommunens inntekter er de viktigste forklaringene på hvor tilfreds man er med tjenestetilbudet. Dette i motsetning til tidligere rapporter som har vist at man er mer tilfreds med tjenestetilbudet i små, enn store kommuner referanse?. Disse to ulike funnene kan selvsagt også ha en sammenheng med at funnene i sistnevnte undersøkelse er gjort før samhandlingsreformen. Slik sett er det vel ikke usannsynlig å anta at gjennomføringen av samhandlingsreformen i stor grad har vært med på å generere behov for en kommunereform.

Dette kan bety at regjeringen sin visjon og begrunnelse for større kommuner har møtt gjenklang hos kommunepolitikere i både LK og SK. Noe som igjen innebærer at det er skapt en felles forståelse for reformbehov. Det kan likevel se ut som at det er forskjell mellom LK og SK når det gjelder hvem det er som har reformbehov. Slik sett kan det tolkes som at regjeringens målsetninger kommer skjevt ut fordi de henvender seg mest til små kommunene. Dette kan igjen bli en utfordring i forhold til store kommuner, som kanskje ikke er seg sitt ansvar bevisst og dermed ikke inntar førerrollen i sammenslåingsprosessen. Dette til tross for at de er en betydelig maktfaktor i samarbeidene de har med kommunene rundt. Kotter (1995) hevder at i fase to av en reformprosess er det viktig å bygge en koalisjon av makt, som ser behovet for endring. Uten et sterkt lederskap vil en aldri kunne oppnå den nødvendige makten for å kunne gjennomføre. Det manglende engasjementet fra SK kan føre til usikkerhet hos randkommunene i sine veivalg. Den samme tendensen så man da danskene gjennomførte kommunereformen. I evalueringen av denne kom det fram at mangel på strategi var en utfordring. Forut for kommunalreformen var det stor grad av frivillighet for kommunene. Hvordan de valgte å prioritere den lokale utviklingen var opp til kommunene selv. Frivillighetsprinsippet medførte at det ikke var noen klar arbeidsfordeling mellom regioner og kommuner. Dette førte til at det var en uensartet innsats og igangsetting av mange små prosjekter uten en egentlig strategi (Økonomi- og indenrigsministeriet, 2013).

Begge kommunene erkjenner at det er nødvendig med endringer i forhold til å greie å ivareta lovpålagte oppgaver. Dette kan være fordi de har fått større og tyngre oppgaver etter at Samhandlingsreformen ble innført. Et resultat av samhandlingsreformen er at det er blitt opprettet flere interkommunale samarbeid. Disse samarbeidene har ført til at kommunene hittil har klart å fylle kravene til tjenestelevering. Noe som igjen har gitt seg utslag i at de som mottar tjenester er fornøyd med tilbudet.

Det som derimot skiller kommunene er at SK er klar på at de er robust nok til å stå på egne ben, noe LK ikke er. SK har derfor mer fokus på randkommunene og deres forpliktelser overfor innbyggerne. Dette viser at størrelsen på kommunene er en vesentlig faktor for å opprettholde et adekvat tilbud til befolkningen. Det kan se ut som at målsetningen til kommunereformen er mest dekkende for små kommuner og at det derfor er der behovet for endringer er størst.

Kollektiv enighet

I boken *The Essence of Change* skriver Richard Beckhard referert i Hennestad og Revang (2014) at visjon og «commitment» i endring henger sterkt sammen. De sier at en visjon som er skrevet på papiret ikke nødvendigvis er organisasjonens fremtidsbilde. For at en visjon skal bli forstått må den være oppfattet, utbredt og internalisert i organisasjonen. Ifølge Hennestad er det mange som undervurderer hvor vanskelig det er å bryte ut av gamle etablerte mønstre (Hennestad R. , Endri, 2014). Organisasjoner er systemer som holder seg selv fast på en etablert kurs. For å kunne bryte ut av det gamle, bør man ha en visjon som virker så løfterik at dagens situasjon framstår som utilfredsstillende. Endringssituasjonen er liminell fordi endringsgrep er gjort slik at etablerte modeller ikke lenger gir helt mening, og de nye ikke er utviklet, en situasjon hvor hypoteser regjerer og som er basert på ideer og visjoner om en ønsket situasjon. Victor Turner bruker begrepet liminell eller terskelsituasjon. Dette ut fra latin «limen» som betyr grense eller terskel (Turner , 1982).

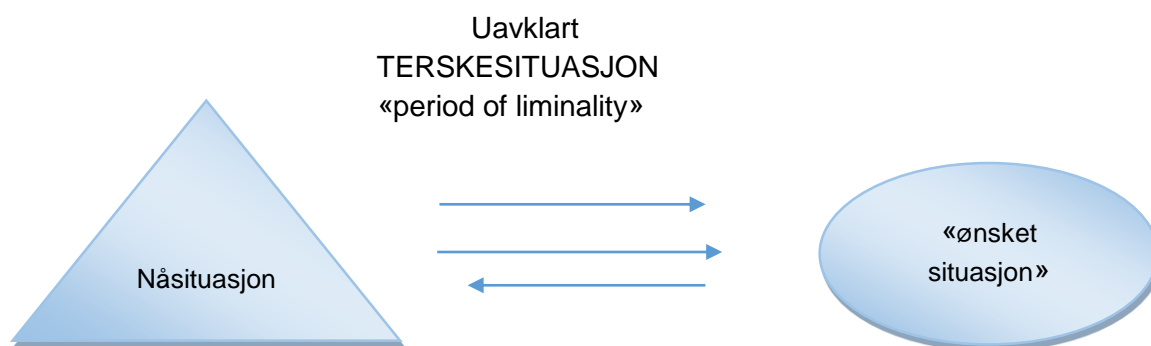


Fig 6: Modell over Turners «Period of Liminality».

Modellen beskriver denne terskelsituasjonen. Gapet mellom nåsituasjon og ønsket situasjon er uklart. Det er i denne terskelsituasjonen en nå befinner seg. Den er spenningsfylt og til dels konfliktfylt og utfallet er uavklart. De involverte har ideer og bilder av det nye, men modellene er enda ikke ferdig utviklet. De er heller ikke nedfelt som framtidig virkelighet (Hennestad, 2014). Med kollektiv enighet menes i denne sammenheng at det må finnes en lik tanke og plan både hos politikere, administrasjon og innbyggerne. Det er her tre enheter som skal forenes om en felles plattform og forståelse. Politikerne er representanter for innbyggerne. De er gitt et mandat og skal i kraft av sin valgte stilling være velgernes talerør i viktige avgjørelser.

Liten kommune

Det blir vist til at det er mye følelser rundt kommunereformen og det blir også pekt på at kunnskapsnivået rundt reformen er for liten både blant innbyggerne og enkelte politikere. To

av informantene påpeker at det tar tid å ta en slik beslutning og at reformprosessen har vært for vag til å gi beslutningsgrunnlag. Det blir også hevdet at informasjonsflyten fra statlig nivå og ned til kommunenivå har vært for dårlig: *"Regjeringen har gitt veldig lite"*. Det har vært satt ned en arbeidsgruppe der man har gjort et bevisst valg om å ikke ta med uttalte reformmotstandere. Samtidig så blir det sagt at det er viktig å lytte til motargument. Det blir vektlagt at det er viktig å få med innbyggerne i forhold til kommunereformprosessen, men at det også er maktpåliggende å skape dialog innad i kommunestyret og mellom de ulike politiske parti.

«At vi får med oss alle innenfor den politiske arena, men vi er nødt til å få med oss befolkningen også for uten de så har vi jo ikke noe mandat».

Administrasjon blir også nevnt som en viktig brikke i reformarbeidet og at de har vært flinke til å få frem det positive ved reformen, uten at man vet om de er for, eller imot. Samtidig blir det hevdet at der er langt flere rådmenn, enn ordførere, som er for reformen. Det blir derfor vist til at det er viktig at alle impliserte parter drar i samme retning:

«Og så må vi være samstemte med administrasjon og politikk og en tydelig og jevn informasjonsflyt ut til innbyggerne slik at de er med på prosessen framover».

Når det gjelder folkeavstemning i forhold til kommunereformen, så er informantene splittet i synet på dette. De forskjellige standpunktene har flere ulike begrunnelser. En ønsker avstemning fordi saken har så stor betydning for innbyggerne. En annen stiller spørsmål ved om en rådgivende folkeavstemning vil bli hørt. En tredje hevder at innbyggerundersøkelse er det mest dekkende i denne prosessen og den fjerde at det kan bli vanskelig hvis man må gå imot sin egen overbevisning. En informant sier: *«Der er nokså ulikt oppfattning av, av hvem som skal ta den endelige avgjørelsen»*. De informantene som er nærmest knyttet til reformprosessen er også klar på at det må etableres en felles virkelighetsforståelse i forhold til hva dette dreier seg om. Det blir sagt at det er viktig å skape engasjement nedenfra og opp om en vil lykkes: *«Og greie å visualisere et nytt bedre system tror jeg er nøkkelen i å lykkes med dette arbeidet»*. Når det kommer til kommunikasjon med innbyggerne så blir det sett på som et pedagogisk problem å nå ut i tide før man skal ta en avgjørelse. Utfordringen er at det er et mindretall som lar seg engasjere og som stiller opp på arrangement. Mye av opposisjonsdanningen skjer gjennom media og hvis vinklingen er negativ vil det klart være en hemmer på prosessen. Det er derfor viktig å få ut til befolkningen at man nå har mulighet til å samle region og bli stor nok til å få tyngde og påvirkningskraft.

Stor kommune

Det hevedes at nytteverdien av en folkeavstemning er tvilsom. Dette fordi at en er usikker på om budskapet angående kommunereformen er kommunisert ut på en riktig og tilstrekkelig måte. Med bakgrunn i dette er det derfor dissens mellom de som ønsker folkeavstemning og de som helst ser at det ikke blir gjennomført. Det er verdt å merke seg at de som mener det må være en folkeavstemning samtidig setter fram en del premisser før en slik gjennomføring.

Det dreier seg først og fremst informasjon ut til de som skal stemme, dette for det påpekes at det er lite kunnskap om reformen ut blant vanlige folk. Flere informanter sier noe om folkeavstemning. *«Folkeavstemning bør det så absolutt bli noe av- da hadde det blitt mer diskusjoner fram og tilbake med argumenter og da hadde folk fått mer i aviser, TV og alt».* Dette er en holdning om at en folkeavstemning ikke vil kunne gi et riktig resultat.

«Det er alltid slik at når det er folkeavstemning så mobiliseres motstanderne.

Majoriteten kan være for sammenslåing, men unnlater å møte opp».

En annen legger stor vekt på dette med folkeavstemning og følelser. Identitet, følelser, kultur, holdninger vil kunne være med på å påvirke resultatet av en folkeavstemning.

«Folkeavstemning på følelser eller identitet går ikke an. For det dette handler om – følelser».

Dette påpekes også av flere andre informanter, hvor det sies reformen har så mye med røtter og identitet å gjøre at det kan sammenlignes med en EU avstemning.

Følelser, identitet og sosiale bindinger ser derfor ut til å være viktig for informantene. Dette kan også knyttes opp mot eierskap til reformen og det vil vi komme tilbake til. Vi ser en klar tendens til at samhold og tilhørighet betyr mye. Ut fra informantene i stor kommune ser det ut som dette er viktige elementer og avgjørende for argumenter for eller imot. Det blir poengtert at reformen er vedtatt og skal gjennomføres. Det er som en informant sier: *«Vår jobb er å sørge for at tidsplanen som er lagt blir opprettholdt og at du kommer i mål».* Vedkommende informant ser da pragmatisk på dette og gir uttrykk for at det ønskes at det ikke blir for mye følelser i reformarbeidet, men at det sees på mer strategisk.

En annen sier:

«I forhold til føringene fra staten kan vi kjempe en håpløs kamp imot eller å gi seg over å gjøre det beste ut av det».

Alle våre informanter er enig i at dette er en top-down styrt prosess. Hvordan det oppleves er imidlertid noe forskjellig. Informantene hevder at målsettingen i reformen er viktig. Alle informantene kjenner til målsettingen i reformen. Det som derimot er uklart er hvordan målene skal effektueres. Det kan se ut som at de som har vært engasjert i forskjellige fora er godt informert og også har gjort seg opp meninger og tanker omkring reformen og gjennomføring. Men de fleste har svært liten kjennskap til selve innholdet i reformen. Dette skyldes at noen har sittet i strategiske posisjoner i forskjellige utvalg og råd. Det ser ikke ut til at engasjementet kommer ut fra en forståelse av at dette er en reform som for vår kommune er hverken viktig eller riktig uttaler en informant.

«Kanskje mindre motivasjon å sørge for at prosessen går framover når det ikke er noe som du brenner for».

Til tross for at det er en stor kommune så skulle engasjementet være til stede. De har også en følelse av at det er en reform som er svært toppstyrt, at involveringen og engasjementet ikke er til stede på lokalt plan generelt. En sier at en tenker det er: *«sånn trøkt nedover hodene på oss. Men så handle det om hvor du er i det politiske landskapet og hvilken posisjon».*

Informasjon ut til folket er avgjørende for å kunne engasjere seg. I den store kommunen så sier en informant:

«Det er veldig dårlig informasjon ut til folket både om kommunesammenslåing og det er vel egentlig lagt opp slik fra myndighetens side, å tåkelegge det».

Det er flere som peker på at det er veldig krevende å være lokalpolitiker å skulle selge et budskap fordi det er så mange *«forstyrrende elementer mot prosessen og generelt motvilje mot endring»*.

Det ser ut til at forståelsen for viktigheten av å kommunisere ut budskapet, sørge for felles forståelse er til stede. Samtidig viser det seg at ifølge våre informanter at kommunen har gjort svært lite for å informere innbyggerne eller politisk ledelse generelt. Det sies fra en informant at: *«Kommunen har ikke gitt ut så mye informasjon»*.

Vedkommende informant mener dette skyldes at den store kommunen er redde for «røre» ved de andre randkommunene som kan være aktuelle for en eventuell sammenslåing.

«I endringsprosesser er det viktig med informasjon – viktig at folk forstår den informasjonen de får og at folk føler at de blir involvert og at det får involvere seg».

Generelt var det tydelig at SK var opptatt av å ikke få «storebror» stemplet på seg og at de små randkommunene skulle se på den som at de selv skulle kunne tjene på en sammenslåing på bekostning av de små. Dette var viktig å få formidlet.

Drøfting kollektiv enighet

Østerud (2007) sier at politikk snevert kan defineres som offentlige beslutningsaktiviteter og de rammene som leder individers og gruppers handlinger frem til offentlige vedtak. I kommunereformprosessen har det vært en diskusjon i forhold til hvorvidt man skal ha innbyggerundersøkelse og folkeavstemning for å avgjøre kommunesammenslåinger. Kilde I vår undersøkelse kommer det frem at signalene fra regjeringen har vært for vag ut til de folkevalgte. Dette gjelder både i LK og SK. Ringvirkningene av dette igjen er at innbyggerne også er dårlig informert om hva som er målene med reformideen. Med bakgrunn i dette blir det hevdet at det er vanskelig for innbyggerne å ta en avgjørelse, som bygger på "sann" viten, ved en folkeavstemning. Nettopp fordi informasjonen om hva dette egentlig dreier seg om er for dårlig. I et endringsperspektiv har det stor betydning at budskapet om reformen blir kommunisert ut på en forståelig måte. Hvis ikke vil reformprosessen bli fortolket ut fra allerede eksisterende fortolkningsrammer. Dette i kontrast til den hermenautiske sirkelen som påpeker at vår forståelse utdypes og endres, og ny mening oppstår i en pendelbevegelse frem og tilbake mellom den horisonten våre fordommer utgjør, og horisonten for det vi forsøker å forstå (Thomassen, 2007). Slik sett kan man si at uten informasjonsflyt mellom de ulike partene i reformprosessen blir det vanskelig å skape en felles plattform når det gjelder behovet for endring.

Hennestad (2014) snakker om at man er avhengig av underveisforståelse for å takle undervissituasjonen. De fleste fasemodellene for endring er normative og bygger på Lewin's trefaseteori "unfreeze-move-refreezes". De forteller oss hvilken rute vi bør gå og forteller oss også at vi bør designe disse fasene i endringsprosessen. De fleste av disse modellene har imidlertid et retrospektivt utgangspunkt, der man skuer tilbake på vellykkede endringer, noe de fleste endringer faktisk ikke er (Hennestad R. , Endrings- ledelse og ledelsesendring, 2014). Informantene påpeker at regjeringen har gitt veldig lite i reformprosessen, og dette kan forstås som at det mangler en prosessoppskrift. En forklaring på dette kan være at det er en så kompleks oppgave å skulle fatte vedtak om sammenslåinger at regjeringen ikke kan ha oversikt over alle utfordringene på forhånd. Dette også fordi terrenget endrer seg underveis. En slik reform vil også vekke reaksjoner som kan være uforutsigbare fordi en alltid må ta høyde for at virkeligheten er lokal og sosialt konstruert. Distriktssentret (2014) viser også til at type identitet og styrke i tilhørighet til kommunenivået kan spille en avgjørende rolle i folkeavstemninger.

I LK ser det ut til at de har prøvd å begrense motstanden ved å utelate reformmotstanderne i forhandlingsutvalget. Dette til tross for at det blir hevdet at det er viktig å lytte til motargumenter. I SK har man valgt å ligge lavt i terrenget i forhold til randkommunene for ikke å virke overveldende og truende. I begge kommunene blir det hevdet at det er de politikerne som er nærmest på prosessen som sitter med kunnskapen. Det blir derfor etterlyst mer informasjon også ut til resten av kommunestyrene i de to kommunene. Dette kan tyde på at de har en forståelse for hva som skal til for å få til endring, men at informasjonsbehovet til berørte parter er for dårlig når det gjelder å komme fra nåsituasjonen til ønsket fremtid. Slik sett kan man risikere at det er den eksisterende kollektive forståelsen som preger hvorvidt man er for, eller mot reformen, og dermed hva som er ønsket handling (Hennestad, 2014). Lewin beskriver den fasen reformen nå er i som endringsrommet, eller kraftfeltet. Dette kraftfeltet karakteriseres ved en ubalanse mellom drivkrefter og motkrefter. Slik sett kan en si at reformen er akkurat der den skal være, men at man må være i stand til å identifisere de forhold som kan utvikle drivkrefter og blokkere motkrefter. Dette med informasjonsflyten er derfor tankevekkende, da det ansees å være noe av det viktigste som skal til for å få til en god endringsprosess. Det å kunne kommunisere ut visjonen, samt sørge for forståelse for og implementering av visjonen må altså være til stede for at det skal kunne bli en kollektiv enighet.

John Kotter sier at en visjon er typisk spesifikk nok til å kunne gi en retning til folk, samtidig som den er vag nok til å oppfordre til initiativ. En visjon betyr en beskrivelse av noe i framtiden, ofte i en fjern framtid, om hva den skal bli (Hennestad, 2014).

Alle våre informanter er opptatt av å involvere innbyggerne, men på ulike måter. Når det gjelder folkeavstemning så er altså noen konsekvent for, mens andre av ulike grunner hevder det ikke er reelt med en slik avstemning.

Etter at politikerne har tatt sine avgjørelser er det administrasjonen i kommunene som skal sørge for selve endringen. Det er derfor svært viktig at alle disse delene er involvert slik at avgjørelser blir tatt på riktig grunnlag og at det blir mulig å gjennomføre reformen slik den er planlagt.

Om en ser dette i sammenheng med Kotters endringsteori, så er altså informasjonsflyten mangelfull når det gjelder å kommunisere ut budskapet. Her viser en til at det ikke har vært tilstrekkelig informasjon hverken til besluttende myndigheter, her lokalpolitikere, eller ut til lokalbefolkningen. Jacobsen (2004) sier at ledelsens viktigste oppgave vil være å ha rollen som bindeledd mellom organisasjonen og omgivelsene. Å få til et engasjement slik at endringsprosessen blir en blanding mellom teori E og teori O. Gjennom bred deltagelse vil flere synspunkter komme frem, noe som antas vil øke kvaliteten på beslutningene som tas. I tillegg vil det gjennom deltagelse oppnås et eierforhold til endringsforslagene (Jacobsen, 2014). Eierforhold vil kunne skape legitimitet i forhold til reformen. En av våre informanter går så langt at hun mener at det en bevisst holdning fra regjeringen, å legge lokk på dette. Tie, eller bevisst la være å gi ut informasjon. En kan jo spørre seg hvorfor lokalpolitikere som skal være med på å avgjøre prosessen videre, ikke har kjennskap til reformen på et tidspunkt da det er snakk om å ta avgjørelser, eller å avgjøre intensjonsavtaler der hvor det er tanken. En kan dele inn kollektiv enighet i tre deler. Hvorfor, hvem og hvordan. Hvorfor er kollektiv enighet viktig? Medvirkning og involvering er et viktig element hos flere av våre teoretikere. Kommunikasjon ut til de involverte er også med på å skape normativ legitimitet, samt at det kan skape kollektiv enighet. Hvem gjelder dette? En bør sørge for å ha dialog med ulike grupper innbyggere. Dette ser ut til å mangle, spesielt i SK, der det ikke har vært informasjonsbrev eller folkemøter rettet spesifikt mot reformprosessen. De opplyser at de har hatt informasjon på nettsidene til kommunen, men en kort sjekk viser at det er svært lite som ligger lett tilgjengelig for lokalbefolkningen. I LK har de gjennomført flere tiltak både i form av informasjon på nett, vært ut til ungdomskoler, samt arrangert «open space». Det skulle også holdes et folkemøte før en eventuell folkeavstemning. Hvordan kommunikasjon med innbyggerne skal foregå kan diskuteres, men for å nå alle, bør en benytte forskjellige kommunikasjonsverktøy. Det kan være dialogmøter, lokal media, utsendt informasjonsbrosjyrer, digitale kanaler og folkemøter. Distriktssentret har samlet flere av prosessene som allerede er gjennomført og dette er noe andre kommuner kan dra nytte av (Distriktssentret, 2014).

Som en ser er dette med informasjon viktig for informantene for å kunne forstå endringsprosessen, men dette er ikke nok. En må også kunne forstå og ha følelser for at dette er nødvendig. Overføring av informasjon fra nivå til nivå i organisasjonen ser ikke ut til å gi gode kommunikasjonsmuligheter. Noe som igjen kan være et hinder for drøfting av ulike problemstillinger. Det er en erkjennelse at regjeringen har gitt informasjon ut til kommunene, samt til fylkesmannen, som forøvrig har et stort ansvar for å holde liv i prosessen.

Utfordringen kan derfor se ut til å være at kommunereformen blir oppfattet som en beslutning fra regjeringen der ansvaret for gjennomføringen ligger på kommunene. Dette fører ikke til økt eierskap til reformen for de som skal behandle den og transformere den til handling. Dette gjelder hele veien nedover i kommunesystemet. For å kunne sørge for en kollektiv enighet må denne kommunikasjonen være til stede. Aktiv involvering er en forutsetning sier Kotter i sin fase 3. Dette igjen kan settes i sammenheng med det å skape en visjon. Om en ser på selve kommunikasjonsprosessen er dette også i samsvar med Kotter sin fase 3 i endringstrappen. En annen som skriver om «commitment» er Richard Beckhard. Han ser på ønsket framtid som en visjon. En visjon er da et bilde av en fremtidig tilstand for organisasjonen. Det er derfor viktig å bygge «commitment» eller oppslutning til og involvering i visjonen. Visjon og «commitment» i endring henger sammen i en forandringsprosess. Om de ikke gjør det så er det et problem, eller i beste fall så har en et potensial (Beckhard, 1991). Ordet «commitment» blir brukt fordi det ikke finnes et dekkende godt norsk ord. Det kan også bety tilslutning og engasjement, men vil i denne sammenheng ikke være dekkende nok (Hennestad, 2014). Her kan det tolkes slik at budskapet er uklart, noe som gjør at det blir usikkerhet blant politikerne. Det ser ikke ut til at det er skapt en tydelig framtidig visjon eller ønske. Dette beskrives som viktig i endringsledelse. En beskrivelse av en ønsket framtid blir sett på som vanskelig og Hennestad og Revang støtter seg derfor til John Harvey-Jones: «man må gi dem et bilde av en bedre morgendag» (Hennestad, s. 154)-

Utsagnene fra informantene kan derfor tolkes som at signalene fra regjeringen ikke er gode nok. Budskapet oppfattes som uklart og at det er mangelfull design på reformen, noe som igjen fører til at det skapes usikkerhet blant lokalpolitikere.

Vi har også sett at involvering i prosessen har vært lite vektlagt. Dette kan skyldes forskjellige ting, men en grunn kan være at når kommunepolitikere er usikker på hva reformen vil føre til blir det også vanskelig å formidle hva innbyggerne kan forvente seg. Årsaken til dette kan igjen skyldes at det er mangel på kompetanse og kjennskap til reformen hos politikerne. Og også at lokalpolitikere skyver ansvaret oppover til regjeringnivå. Det er lett for at det kan oppstå en negativ energi når informasjonsflyten til berørte parter uteblir. Det dannes usikkerhet og det kan også oppstå feilinformasjon. Media har en tendens til å peke på det som er utfordrende, og det kan igjen skape en oppfattelse som er lite nyansert hos innbyggerne. Dette kan resultere i at reformen blir sett på som en trussel og at man føler seg overkjørt fra regjeringshold. Og dermed kan man få økt motstand i befolkningen. Dette fordi de ikke forstår situasjonen og bakgrunnen for de tiltakene som regjeringen initierer. Jacobsen sier at ledelsens viktigste oppgave vil være å være bindeleddet mellom organisasjonen og omgivelsene (Jacobsen, 2004).

Administrasjonen kan også føle seg faglig overkjørt. Neglisjering av deres syn og faglige grunnlag ser ut til å bety en del. Så lenge det ikke er en sammenheng med hva som er planlagt og forventet av endringer vil for det kunne bli oppfattet som en trussel. Det vil da være

vanskelig å skape den nødvendige kollektive enighet som er nødvendig for en enhetlig tankegang og framgang.

Også i Norge har det vært utredet og laget flere rapporter angående erfaringer når det gjelder kommunesammenslåinger. Sammenslåing av kommuner er mye omtalt i pressen og kommer ofte opp i politiske debatter og er det som oftest er i fokus i forbindelse med kommunereformen. Og det er da også større kommuner som er det viktigste målet.

Kommunal og regionaldepartementet har bestilt en rapport som Proba samfunnsanalyse (2013) har publisert, hvor de har sett på en del sammenslåinger og om de oppfyller de tankene som politikere presenterer i reformen. De har sammenstilt tall for befolkningsvekst, antall sysselsatte i kommunal sektor, samt sentralisering av bosetting i de nye kommunene. Denne rapporten viser at det er halvparten av de nye kommunene som har hatt svakere vekst enn sammenligningskommunene. Kun 4 av 14 har hatt sterkere vekst enn referansegruppen. Når det gjelder sentralisering er den målt ved endring i andelen av befolkningen som bor i tettbygde strøk. Der viser det seg at 9 av 14 kommuner har opplevd svakere sentralisering enn man har sett i sammenligningskommunene, mens 5 har vist sterkere sentralisering.

Et fellestrekk hos de prosessene som førte til sammenslåing i Distriktssentrets undersøkelse var at de greide å få målsettingene til å bli konkrete. Det var her avklart hvor kommunesentret og sentraladministrasjonen skulle ligge. Hovedmålsettingen var konkretisert og det ble formidlet viktige ting som at det ikke skulle føre til oppsigelser. At det ble brukt lang tid på prosessene var også et vesentlig element. De brukte tid på å formidle de utfordringer som fantes i kommunene. Anstrengt kommuneøkonomi og dårlig infrastruktur ble brukt som argumenter, og de skapte dermed et behov for endring. Samtidig greide de å formidle det som fungerte godt, som interkommunale samarbeidsavtaler. De brukte da disse som argument for at også et utvidet samarbeid kunne fungere.

De viktigste fellestrekkene som gjelder for flertallet av de ikke sammenslåtte prosessene i den undersøkelsen var

- Initiativet kommer gjennom nasjonalt prosjekt og følges opp lokalt
- Manglende eller uklare premisser rundt organisering og lokalisering.

(Distriktssentret, 2014, s. 35)

Det viste seg at tid var et viktig element også for de som brukte kortest tid på dette. Hos våre kommuner har de enda ikke kommet i gang med disse prosessene, med tanke på at dette helst skal være på plass denne våren, er vel tiden for de en stor utfordring. Dette blir også formidlet av informantene. De har heller ikke lagt de føringer som det viser seg er viktig for å sørge for en god prosess. Hos de sammenslåtte kommunene i undersøkelsen var det lokale initiativet avgjørende for at prosessen kom i gang og ble gjennomført. Hos de ikke sammenslåtte kommunene kom initiativet og føringene fra staten. Dette viser at ved en top-down styrt prosess er det å sørge for et lokalt engasjement helt nødvendig. En må altså sørge for engasjement nedenfra slik at en bottom-up strategi også blir satt i gang. Dette innebærer at

man bør ha en hybrid form av teori O og E i en reformprosess. Det betyr igjen at det ikke er enten eller, men både og.

Kommunen er en stor arbeidsgiver og den rollen må ivaretas på en god måte.

Kommunestyrene fatter vedtak om å utrede, planlegge eller gjennomføre sammenslåingsprosesser. En må derfor huske at det er de ansatte i kommunen og spesielt administrasjonen som vil må gjøre endringene og implementere de videre ned i systemet. Det er viktig å se på betydningen av ledelse når betingelsene endrer seg. Det å takle uro og utrygghet blant ansatte og innbyggere. Det å kunne bestrebe seg på det gode samspillet mellom politikk og administrasjon. Det er vanskelig å tro at et flertall av politikerne har gått på valg på å være gode arbeidsgivere. Mye arbeid blir derfor lagt til administrasjonen. Det er derfor særdeles viktig at det er en kollektiv enighet slik at veien og visjonen er i samsvar. Å kunne kommunisere ut budskapet på en slik måte at alle tre enheter får samme oppfattelse av selve prosessen, målene og nødvendigheten er noe Kotter (1995) påpeker. Han sier at feil valg av kommunikasjon kan være en mulig grunn til mislykkede endringsprosesser. Han fremhever kommunikasjon som en av de kritiske suksessfaktorene for å lykkes med gjennomføringen av endringsprosesser, og dette gjelder på alle nivå.

Legitimitet

At en organisasjon har legitimitet kan bety at andre har tillit til at organisasjonen handler med utgangspunkt i akseptable normer og verdier og at man har rimelig sikker kunnskap. En slik form for legitimitet vinnes ved at organisasjon tilpasser sine mål, strukturer og arbeidsmåter til etablerte verdier i samfunnet. På denne måten gir legitimitet handlingsrom og kan ses på som en kapital ved at tilliten åpner for ressursmobilisering til organisasjonen (Østerud, 2007).

Liten kommune.

Det blir påpekt at reformen vil ha nytteverdi i forhold til alle målsetningene som regjeringen har skissert, selv om vektleggingen av de enkelte kriteriene varierer mellom informantene. En av informantene sier at:

«Men innenfor en del av tjenestene så tror jeg nok at det er litt å vinne på det, mye å vinne på det enkelte plasser. Noe blir ikke effektivt i en liten kommune».

Samtidig så blir det påpekt fra en av de andre informantene at den store kommunen i regionen også sliter med samfunnsoppdraget sitt, men at den kanskje er mer fleksibel i forhold til endringer i oppgaver. Det blir formidlet at det settes store krav til dokumentasjon. Når man skal drive effektivt kan det i små fagmiljø føre til mindre dokumentering. Man tar kanskje en telefon, eller samtale over bordet for å fremme saken. Små fagmiljø kan gjøre det vanskelig å utføre de lovpålagte oppgavene på en objektiv måte. Dette beskrives som at:

«Det blir mer og mer komplisert og mer og mer krevende. Og dokumentasjonskravene er store og det skal være transparent og det skal være korta i alle retninger».

I en liten kommune er det større nærhet mellom innbyggerne og politikerne og det blir poengtert at dette kan være en verdi, men at det også kan være en utfordring. Dette fordi at

små forhold kan skape habilitetsproblematikk. Kommunen er så liten at den ikke har noe tydelig lobbyregister. Man vet derfor ikke hvem som påvirker hvem og det blir hevdet at dette kan være en trussel mot demokratiske verdier. Der er et offentlig register hvor politikerne kan registrere næringsinteresser, men dette blir ikke brukt. En av informantene uttrykker det slik: *«Det er enorm forskjell i politisk makt og innflytelse på de som har gode og etablerte nettverk og de som ikke har det».*

Samtidig sier en annen informant at han er redd for avstanden mellom de som skal gi folk tjenester og folket. Dette fordi det er en verdi i seg selv å kunne se, eller vite hvem du snakker med. I dette sitatet blir det vist til at den jevne innbygger ikke vet hvordan driften av kommunen foregår.

«Det er vanskelig som innbygger å se det store bildet i forhold til, altså de vet ikke at barnevernet er interkommunalt. Folk går ikke rundt og setter seg inn i sånt. Heller ikke at det koster mer å ha interkommunalt samarbeid».

Et annet moment som blir trukket frem er at alt for mange oppgaver blir institusjonalisert og at dette kan være en trussel mot velferds Norge. Når muligheten er der vil man gjerne benytte seg av dem. Med bakgrunn i dette hevdes det at: *«vi overlater for mye, vi har for store forventninger om hva det offentlige skal ta seg av uten at vi skal ansvarliggjøres».*

Når det gjelder selve kommunereformprosessen, så er det ulik oppfatning i forhold til i hvor stor grad ulike parter har vært, og skal involveres. Dette gjelder både selve prosessen frem til et vedtak og hvem som skal ta den endelige beslutningen. Det vises til at innbyggerne burde vært mer involvert, men ingen kommer med konkrete forslag om hvordan dette kunne vært gjort bedre.

Stor kommune

Våre informanter sier at det er mye ved reformen som ikke er på plass. De har en følelse av at de «famler litt i blinde». At målene ikke er klare nok og heller ikke hvordan man skal nå dem. Dette er faktorer som kan svekke legitimiteten til reformen.

Hos informantene i den store kommunen så peker en informant på legitimiteten med tanke på mål. De sier det er *«Stor variasjon i ressursbruken pr. innbygger så om en legger matematiske formler til grunn så kan det til en viss grad rettferdiggjøre reformen».*

Legitimitet kan også knyttes opp mot nytteverdi. Når det gjelder organisering av lovpålagte tjenester vil det være viktig hvordan man oppfatter tjenestetilbudet. Dette gjelder både tjenesteyter og mottaker. Det kommer fram eksempler på tjenesteleveringer som ikke holder hverken faglig eller ressursmessig god kvalitet. Det informeres om små stillingsandeler som skal dekke hele døgnet innenfor barnevern, legevakt og andre tjenester som jordmortjenesten som krever at leveringen skjer når behovet meldes. En politiker sier at det vil gi en legitimitet at det sørges for en mer helhetlig utvikling av regionen.

Når vi spør våre informanter så har de ikke vært involvert i reformprosessen på sentralt hold. De har ikke vært med på å forme kriteriene, men noen av informantene sier de kjenner til at

det er en ekspertgruppe som har utformet målene, og de sier også at denne gruppen er bredt sammensatt.

«Jeg føler at vi ikke har vært med på å påvirke rammebetingelse, og det kunne ha vært startet litt tidligere med på påpeke hvordan inntektssystemet blir, da hadde folk sett tidligere tegningen. Nå har de kommet til underveis og egentlig skjønner alle sammen at det må komme fordi det er urettferdighet i det som allerede er».

En informant sier at om en skulle vært med å forme kriteriene så burde det vært en slags høring på kriterier og hva som er viktigst.

«Det burde ligge til grunn for en vellykket kommunereform, at man hadde startet prosessen i forkant, tankevirksomhet i forkant, det hadde gjort det vanskeligere for kommunene i ettertid å si at premissene er feil».

Drøfting legitimitet

Når det gjelder de institusjonaliserte oppfatningene og ideene, eller sagt med andre ord de symbolske institusjonene, så kan vi skille mellom normative og kultur-kognitive institusjoner. Normative institusjoner kan beskrives som oppfatningen av hva vi bør gjøre eller hva som er rett å gjøre. Det normative systemet inkluderer både verdier og normer. Verdier er forestillinger om det foretrukne, eller det man bør trakte etter, ut fra kvaliteter som eksisterende standarder kan bli sammenlignet med. Normene setter fokus på hvordan ting burde gjøres og definerer dermed hva som er legitime midler for å oppnå verdimål. Normative institusjoner dreier seg også om å skape samtykke gjennom sosiale forpliktelser og er legitimerte gjennom delte normer og verdier (Scott, 2014). Hvorvidt man føler sosial forpliktelse kan riktignok variere mellom medlemmene i en organisasjon. Normative systemer blir ofte tolket som at de legger begrensninger på sosial oppførsel, og dette kan nok stemme. Samtidig kan de både styrke og muliggjøre handlinger. Det er bred enighet blant informantene om at man trenger å gjøre noe med tjenesteproduksjon i kommunene, men i hvilken grad behovet er der, varierer mellom dem. Slik sett kan man si at målsetningen for kommunereformen har verdi fordi den beskriver en standard som er bedre enn den eksisterende. Målsetningene setter dermed standard for hvordan tjenesteproduksjon i en kommune burde være og på denne måten kan det være med å legitimere kommunesammenslåinger fordi reorganiseringen kan føre til noe bedre. Dette innebærer at reformen kan ha pragmatisk legitimitet fordi det kan antas at den har nytteverdi i forhold til å effektivisere tjenesteproduksjon. I kommunereformen er det forventninger fra regjeringen om at politikerne i kommunene skal kjøre prosessen og slik sett kan det oppfattes som et press fra en ekstern aktør om å gjennomføre reformen. Samtidig blir det fra informantene sin side hevdet at det mangler regler og normer for hvordan man skal gjennomføre reformen. Dette kan igjen være med å svekke regjeringen sin normative legitimitet i reformprosessen fordi de manglende premissene gir negative konsekvenser for de som skal gjennomføre regjeringens visjon. På den andre siden så sier informantene i LK at det settes store krav til dokumentering

i en liten kommune og at hvis man skal drive effektivt så er det vanskelig å oppfylle alle dokumentasjonskravene. Noe som kan være med å svekke kommunen sin legale legitimitet. Men dette kan da til gjengjeld styrke regjeringens normative legitimitet fordi det sier noe om at den måten kommunen organiserer sin virksomhet på kan bryte lover og reguleringer. Samtidig sier Busch (2013) at en organisasjon vil tilpasse seg de gjeldende normene og forestillingne i omgivelsene for å oppnå legitimitet. Og at det ikke er nok å være effektiv.

I det kultur-kognitive perspektivet blir det fremhevet at antagelser er med på å forme den sosiale virkeligheten og danner dermed rammene for hvordan meninger oppstår (Scott, 2014). Ut fra informantene, både i LK og SK, kan det se ut som at innbyggerne tar det som en selvfølge at tjenestene blir levert når det er behov for det. Det blir derimot ikke stilt spørsmål ved verken kostnader, eller organisering av tilbudet, og de utfordringen politikerne står overfor prioriteringsmessig. Ved å knytte dette opp til kognitiv legitimitet kan man si at det tas for gitt at tjenesten blir levert, men ikke om det er en legitim måte å utføre tjenesteproduksjon på. Dette sett ut fra et kost/nytte perspektiv. Busch (2013) beskriver dette som at organisasjonen har legitimitet fordi den alltid har hatt det. Legitimiteten har dermed basis i de kognitive strukturene og kan dermed betegnes som kognitiv legitimitet. Scott (2014) sier at meninger oppstår i samspill og at de kan forandres hvis løsningen blir ansett for å være fornuftig i forhold til utfordringer. Dette blir også pekt på av en av informantene, som hevder at reformen ville hatt mer kognitiv legitimitet hvis politikerne hadde blitt tatt mer med i utformingen av kriteriene.

Busch (2013) fremhever også at hvis det skjer et brått skifte så kan legitimiteten forsvinne over natten. Forslaget om forandring i inntektssystemet kan sies å være et slikt brått skifte, der man bruker dette som incentiv for å få til kommunesammenslåinger.

Dette kan igjen knyttes opp mot Scott (2014) sin regulative pilar som fremhever at institusjoner kan begrense og regulere oppførsel. Slik sett kan forslaget om forandringer i inntektssystemet fra regjeringen sin side være et forsøk på manipulasjon ved å straffe kommuner som frivillig velger å være små. På den måten å få innflytelse over hvilken avgjørelse som blir tatt.

Det hadde sannsynligvis vært bedre for regjeringen at inntektssystemet til en hver tid hadde som målsetning å finansiere den gjeldende kommuneinndelingen. Nå blir det brukt som et incentiv i forhold til å forandre struktur. Dette blir å blande kortene litt og dermed setter kanskje regjeringen både sin legale, normative og kognitive legitimitet på spill. Busch (2013) sier at når en endringsagent skal registrere en prosess med sikte på utvikling av en organisasjon, vil han være klar over hvilke former for legitimitet som utfordres. Oppmerksomheten må rettes mot legitimiteten både i forhold til selve prosessen og det resultatet man ønsker. Om flere av legitimitetsformene utfordres samtidig så øker også muligheten for å mislykkes med endringsprosjektet. Slik sett kan en tenke seg at selv om

informantene er enig i målsetningene med reformen, så har de ikke vært involvert i utformingen av premissene og forandringene i inntektssystemet kom også som lyn fra klar himmel. Det sistnevnte skapte riktignok et taktskifte i forhandlingene mellom kommunene, men i og med at det kan ha svekket reformens legitimitet er det ikke sikkert at denne formen for drivkraft styrker regjeringens visjon om færre kommuner.

Økonomi/insentiv

Myndighetene har mulighet til å prøve og påvirke borgerne til ulike typer av atferd gjennom insentiver som appellerer til bestemte verdier eller holdninger (Røste, 2008). Regjeringen har fra første dag sagt at kommunereformen ikke er økonomisk motivert. Til tross for dette ser man nå underveis i prosessen at de velger å foreslå endringer i inntektssystemet til kommunene. Departementet tar sikte på å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper både i tjenesteproduksjon og administrasjon. Dette gjennom et kriterium som beror på reiseavstander. I dag dekker basiskriteriet administrative kostnader ved å være en kommune uten at det er tatt hensyn til avstander og bosettingsmønster. I forslaget er det foreslått at jo større avstander, jo mer smådriftsulemper, slik at de kan ansees som ufrivillig små. Dette vil kunne gi større kompensasjon. Kommuner som frivillig er små vil ikke lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom denne ordningen. Dette gjelder administrative tilskudd, mens tilskudd til spredt tjenesteproduksjon skal fortsatt kompenseres fullt ut (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015).

Dette betyr at det vil få store konsekvenser for mange små kommuner, som er i geografisk nærhet til større sentra, og derfor vil få store reduksjoner i sine inntekter. Samtidig vil de få opprettholdt inntektene til tjenesteproduksjon, også ved en sammenslåing.

I samme forslag er det også slik at for kommuner som velger å slå seg sammen i inneværende stortingsperiode får beholde tilskudd som i dag og 15 år fram i tid. Deretter blir det en gradvis nedtrapping. Kommuner som velger å slå seg sammen vil også få et engangsbeløp. Etter 1. januar 2018 vil dette økonomiske virkemidlene forsvinne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015).

Liten kommune

Til tross for at regjeringen har sagt at dette ikke er en økonomisk reform, og at ordet økonomi ikke ble nevnt i spørsmålene stilt til informantene, ble det likevel nevnt hele 68 ganger i svarene. Samtlige informanter sier at økonomien er den største utfordringen kommunen har. Noe som blir understreket av følgende utsagn: "*Politikere er alltid opptatt av økonomi*". Det blir hevdet at økonomien ligger til grunn for alt som skjer i en kommune og at dette også er utgangspunktet for alle prioriteringer man gjør. Det blir også påpekt at det er store forskjeller mellom kommunene i Norge både i forhold til inntektssystemet og hva kommunene får inn i andre inntekter. Den demografiske fordelingen av befolkningen og hvordan dette blir vektet inntektsmessig, samt innbyggertetthet, blir også oppgitt som

økonomiske vesentligheter. For denne kommunen så er bedre økonomi det viktigste målet med kommunereformen, men at dette kan variere fra kommune til kommune. *«Forskjellig alt ettersom hvilken kommune det er snakk om, fordi vi har forskjellig utfordringer».*

Det blir samtidig sagt at man ikke tror at man blir rikere ved en sammenslåing, men at det blir større muligheter for omstilling. En av informantene ga uttrykk for at hun var usikker på sitt eget standpunkt i forhold til en sammenslåing, men at hvis økonomien kunne bli bedre ville dette veie tungt.

Regjeringen sitt høringsutkast til nytt inntektssystem for kommunene har heller ikke gått upåaktet hen. Dette blir oppfattet som at det er byene som skal prioriteres inntektsmessig og blir beskrevet som riset bak speilet for å få fortgang i reformprosessen. Samtidig er belønningen at man får beholde dagens inntekt ved en sammenslåing.

Et par av informantene understreker at reformen bør være i stand til å stå på egne ben. At de oppgavene man har fått tildelt, og ressursene som er til disposisjon, bør virke som motivasjon i seg selv. Det sies at: *«En fremtidig kommunestruktur må være positiv i seg selv. Det er det eneste og beste argumentet».*

Stor kommune

Det er til de små randkommunene, som kun kan tilby små stillingsbrøker, og har avsides beliggenhet det er vanskelig å rekruttere fagfolk. Dette gjentas av informantene. Noen av informantene påstår at om de har penger nok så vil det løse seg på en eller annen måte. Det nye inntektssystemet nevnes mye. Informantene sier at dette kommer vel seint i prosessen da det ikke er behandlet i Stortinget enda. Spesielt fordi det vil gi store økonomiske endringer. Informantene sier at om det blir slik det er foreslått, vil det gi bedring i økonomien for den store kommunen.

«Inntektssystemet er det største maktmidlet. Mange av disse småkommunene er kraftkommuner som er søkkende rike. Så hvor stor beskatning skal ligge igjen til kommunen kontra staten? Dette i forhold til beskatning av kraftverk. Rikdom er et slikt incitament for ikke å slå seg sammen».

De snakker også om insentivordningene som er gitt fra regjeringen. Dette gjelder også økonomi. De kritiserer imidlertid dette.

«Intensivordningen kunne vært mer tydelig i den forstand at engangsutbetalingene er små. De kunne gjerne ha vært koblet opp mot infrastrukturgrep. Dette ville vært av varig verdi for den kommunen og regionen for øvrig. Dette kunne en ha dratt veksler på i forbindelse med reiselivssatsing».

En informant sier at Sanner må være tydeligere på det med at en får så mye om en frivillig går inn i dette, og sanksjonene deretter om en ikke gjør noe. Frivillighet er selvsagt det beste, men det må være krav satt fra regjeringen sier politikerene.

En annen informant sier at: «Økonomi, ja tydeligere rammer og hva de tenker. Økonomi er allerede innført som en gulrot, eller pisk om du vil».

Kvaliteten på tjenestene kan derimot diskuteres og det er tydelig at våre informanter også er opptatt av kvaliteten på leveringene.

«Kraftkommunen har penger og kan være med å avhjelpe økonomien, mens fagkompetanse finnes i sentrale områder. Avhjelpe hverandre. Desentralisere strukturen».

Informantene sier at tjenesteproduksjon og levering av tjenester kan ses opp mot økonomi. Og da refererer de til hvilke kommuner som slår seg sammen. De peker på kraftkommunen som sentrale og på kraftinntekter som et viktig incitament. Kraftkommuner er tradisjonelt såkalt «rike» kommuner. Dette fordi det følger med store skatteinntekter. Så det å slå seg sammen med disse kommunene er et incitament i seg selv.

De sier at ved sammenslåing med kraftkommuner kunne kommunens inntekter øke med nesten 50 %. Økonomien vil da være med å styre kvaliteten på likeverdige tjenester til innbyggerne.

Drøfting økonomi

Selv om regjeringen har påpekt mange ganger at dette ikke er økonomisk reform, ser vi ut fra responsen som informantene gir at dette er en betydelig faktor i reformprosessen. Dette gjelder begge kommunene. Det økonomiske argumentet for kommunesammenslåinger begrunnes i muligheten til å ta ut stordriftsfordeler og forsterke spesialiseringen.

Stordriftsfordeler kan forklares som produksjon av tjenester med en lavere kostnad og med mulighet for høyere offentlig verdiskapning (KS, 2014). Økonomi er selve bærebjelken i driften av en kommune og det er derfor ikke noe overraskende at lokalpolitikerne er opptatt av dette. Økonomi ser derfor ut til å være det viktigste insentivet i denne reformen.

Flere av informantene peker på inntektssystemet for kommunene. Dette er under endring og vil få store konsekvenser om det går igjennom på Stortinget. Norske kommuner er svært ulike i størrelse, geografi og befolkningssammensetning. Det er dette som gir føringer for overføringene fra staten. I regjeringens forslag er målet at de ved hjelp av utgiftsutjevningen skal kunne sette kommunene i stand til å gi innbyggerne likeverdige og gode tjenester.

Heidi Greni⁸, Senterpartiet, er i en artikkel i Aftenposten svært kritisk til dette. Hun mener det vil få drastiske følger for kommunene at de skal kunne gi innbyggerne i hele landet tilgang til et likeverdig tjenestetilbud (Greni, 2016). Hun hevder at kommunereformen og Sanners tvangsgrep for å presse frem færre kommuner ikke vil overleve regjeringsskiftet.

⁸ Greni, Heidi. Aftenposten 16 februar 2016. Sanners løfter er feil grunnlag for å slå sammen kommuner.

Det er flere som er sterkt kritiske til innføring av dette nye inntektssystemet. Mange har tatt til orde for at dette er økonomisk tvang for å få kommunene til å slå seg sammen. Professor Bjarne Jensen⁹ sier at selve beregningsmetoden ikke holder faglig og at den tar alt for lite hensyn til avstander, bosettingsstruktur og størrelse. Dette sier regjeringen at de har tatt hensyn til. Regjeringen sier i forslaget at det er slike forhold de ønsker å utjevne, og at dagens system ikke er godt nok med tanke på dette. Jensen mener at tallene regjeringen bygger på er statistisk analyser og at det her fort kan bli feilkilder. Han hevder at de ser sektorene hver for seg og at de burde se de under ett, såkalte simultane analyser. Den Norske økonomen Trygve Haavelmo fikk Nobelprisen i økonomi for å ha påvist slike effekter (Jensen, 2016). Jensen sier ut fra dette at metoden regjeringen har benyttet er feil. Regjeringen baserer seg på gjennomsnittet av resultatene. Dette gir en grov undervurdering av kostnadene knyttet til størrelse, bosettingsstruktur og avstander. Dette er tidligere kompensert av basistilskudd. Når det reduseres blir det feil og derfor etter hans mening ikke faglig fundert. Han sier også klart og tydelig at vurdering av nytt inntektssystem burde utestå til resultatene av kommunereformen foreligger. Det er noe av utfordringen. Forslaget om nytt inntektssystem skal behandles i Stortinget i samme tidsperiode som kommunene skal ha avklart hvem de skal slå seg sammen med. En annen måte å vurdere innspillet om nytt inntektssystem kan også knyttes opp til teori E (Jacobsen, 2004). Der hevdes det at et sentralt element for å lykkes med endringsprosesser er å få sentrale aktører til å akseptere og opparbeide engasjement for endringen. Her står finansielle belønninger som en drivkraft for å skape forandring. Det sentrale her er at et løfte om fremtidig belønning vil skape adferd og aktivitet som retter seg mot å utløse belønningen. For at et slikt incitament skal utløse drivkraft må et sett med forutsetninger være til stede. Belønningen må være knyttet til resultat og ikke aktivitet. Det bør innebære en individuell påskjønnelse hvis resultatet blir bra. Og bruken av finansielle belønninger bør være tett knyttet til målsetningen for endring og i hovedsak være formulert i økonomiske termer. Belønningen må også oppfattes som mulig å nå, for hvis ikke kan man risikere å få mindre motivasjon for endring. Det understrekes her at belønningssystemet må settes opp før endringer blir forsøkt iverksatt. Hvis så ikke skjer vil de ikke fungere som en motivator og drivkraft for endring. Regjeringen har i utgangspunktet kommet med incentiver i form av midler til de kommunene som slår seg sammen. En bør kunne anta at dette skulle være drivere for å få kommunene til å fatte sammenslåingsvedtak, så slik sett stemmer dette med teorien. Når de derimot kommer med forslag om nytt inntektssystem midt i prosessen bryter dette med teoriprinsippene. Dette blir også støttet av Jensen, som hevder at høringsforslaget burde kommet etter at vedtakene var gjort. Det kan derfor tolkes som at regjeringen har hastverk med å få fortgang i prosessen, men at de nye økonomiske insentivene er feilslått fordi det ikke oppfattes som en driver i prosessen, men kanskje heller som en straff.

⁹ Bjarne Jensen, Tar fra de små og gir til de største. Kommunal Rapport 18 februar 2016.

Våre informanter sier at inntektssystemet er det største maktmidlet regjeringen har. De peker da spesielt på kraftinntekter. De sier at rikdom er et incitament på ikke å slå seg sammen. Både fra stor og liten kommune kritiserer de regjeringen for å være for utydelig når det gjelder insentivordningene og økonomi. De mener den kunne vært mer tydelig og at den kunne vært knyttet opp mot tiltak som infrastruktur. Økonomi var det alle våre informanter hadde til felles. Bekymring for kommuneøkonomi, og en evt. bedring av denne kom ofte fram. Spesielt gjelder dette i den store kommunen i forhold til å knytte kommunen opp mot kraftkommuner. Samtidig skal det sies at politikere i den store kommunen faktisk har en tanke for selve målsettingen, spesielt når det gjelder tjenesteproduksjon og lovpålagte oppgaver. De ser at dette vil være en stor utfordring for små kommuner og ønsker å være med å sørge for likeverdige tjenester også i randkommunene.

Teori E er altså en økonomisk motivert strategi. Den har som formål og skape økt økonomisk vekst. Kommunereformen er en top-down styrt prosess, uten økonomiske insentiver ifølge regjeringen. I en slik top-down styrt prosess er økonomiske insentiver ofte et nøkkelord (Jacobsen D. I., 2004). Reformen er toppstyrt og det er der beslutningsmakten ligger. Samtidig er dette en reform som i stor grad har overlatt mye til kommunene når det gjelder gjennomføringen. Regjeringen lager inputen, kommunene implementerer og innbyggerne skal dra nytte av outcomen. Økonomiske insentiver er derfor en viktig del av dette. Både de insentiver som i dag finnes i reformen, og de som er foreslått, vil ha stor betydning for kommunene og avgjørelsene som blir tatt. Tidslinjen og tidsfristene for sammenslåing vil gi kommunene økonomiske fordeler, eller ulemper. Det er da på sin plass å spørre om graden av frivillighet i dette. Jørn Rattsø var med i Christiansen-utvalget i 1992, hvor det ble utredet en kommunereform og sier at det den gangen ble diskutert frivillighet. Siden det har det snudd politisk sier Rattsø (Skard, 2015). Høyre stemte da mot at Stortinget skulle ha muligheten til å slå sammen kommuner mot innbyggernes ønske. I dag heter det i vedtaket at reformen skal være basert på frivillighet, men stortingsflertallet åpner for unntak fra «frivillighetsprinsippet» i spesielle situasjoner. Dette gjelder hvor enkeltkommuner vil kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra et regionalt hensyn. Når regjeringen kommer med forslag om nytt inntektssystem midt i prosessen kan det som insentiv få en paradoksal effekt ved at det kan virke demotiverende på de som skal gjennomføre prosessen. Altså stikk imot det som kanskje var hensikten. En kan sette frivillighet sammen med økonomi som et insentiv. Dette da det i reformen er tillagt økonomiske stimuleringsmidler i tidslinjen.

Sammendrag forskningsspørsmål 1.

Begge kommunene erkjenner at det er nødvendig med endringer i forhold til å greie å ivareta lovpålagte oppgaver. Dette kan være fordi de har fått større og tyngre oppgaver etter at Samhandlingsreformen ble innført. Et resultat av samhandlingsreformen er at det er blitt

opprettet flere interkommunale samarbeid. Disse samarbeidene har ført til at kommunene hittil har klart å fylle kravene til tjenestelevering. Noe som igjen har gitt seg utslag i at de som mottar tjenester er fornøyd med tilbudet. Det som derimot skiller kommunene er at SK er klar på at de er robust nok til å stå på egne ben, noe LK ikke er. SK har derfor mer fokus på randkommunene og deres forpliktelser overfor innbyggerne. Dette viser at størrelsen på kommunene er en vesentlig faktor for å opprettholde et adekvat tilbud til befolkningen. Det kan se ut som at målsetningen til kommunereformen er mest dekkende for små kommuner og at det derfor er der behovet for endringer er størst.

Undersøkelsen viser at det er et stort behov for informasjon blant de folkevalgte og ikke minst blant innbyggerne. Det blir også etterlyst informasjon i forhold til hvordan prosessen bør håndteres. Denne mangelen på føringer har igjen ført til et skille i tilnærmingen mellom LK og SK, der SK ikke har tatt initiativ overfor randkommunene. I forhold til den enkelte politikers rolle i reformarbeidet er det de som er tettest knyttet til prosessen som også sitter med det meste av kunnskapen. Noe som igjen kan resultere i at motkreftene blir større enn drivkreftene. Dette kan igjen få konsekvenser ved en eventuell folkeavstemning.

Det kan se ut som at kommunereformens intensjoner har legitimitet blant politikerne i forhold til at man ser for seg en fremtid for kommunene som kan bli bedre enn den eksisterende oppgaveløsningen. Graden av denne pragmatiske legitimitet varierer derimot blant informantene. Et annet viktig aspekt ved reformen er hvordan innbyggerne tolker føringene fra regjeringen. Så lenge de som tar i mot tjenestene er fornøyd med tilbudet de får, kan dette ha innflytelse på politikerne sin holdning til reformen og den avgjørelsen som de skal ta. Når politikerne også i liten grad har vært med å forme kriteriene i reformprosessen, og attpåtil opplever en form for skjult tvang i forhold til innføring av nytt inntektssystem, kan dette føre til en ytterligere svekkelse i politikerne sin motivasjon når det gjelder å kjøre prosess.

Begrepet økonomi har ikke eksplisitt vært nevnt som et moment i argumentasjon fra regjeringen for å få til kommunesammenslåinger. I motsetning til dette er informantene svært opptatt av den økonomiske biten i reformprosessen. Regjeringen har riktignok brukt økonomiske incitament i form av økonomiske påskjønnelser til de kommunene som velger å slå seg sammen innenfor et gitt tidsrom. Til tross for dette kan se ut som at regjeringen har tolket denne prosessen til å ha for dårlig progresjon. Et resultat av dette er da altså at de velger å sende et nytt inntektssystem ut på høring. Noe som har ført til økt aktivitet mellom kommunene, men som til gjengjeld får motbør fra eksperthold for å være feilslått taktikk. Og det ser da også ut til at politikerne opplever dette som et skjult tvangsmiddel, som går på tvers av at dette skulle være en avgjørelse der frivillighetsprinsippet står sterkt.

Hvordan kan eksisterende og fremtidig tjenesteproduksjon bli påvirket av reformprosessen?

Tjenesteproduksjon

Større og mer robuste kommuner er et av målene for reformen og i denne forbindelsen har det vært lagt stor vekt på tjenesteproduksjon. I den første delrapporten fra ekspertutvalget blir det sagt at kommunene bør ha minst 15 000 - 20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Det vises til at kvaliteten på fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes fordi det er for stor variasjon mellom de ulike kommunene i forhold til tjenestetilbudet. Og videre at større kommuner vil redusere følgene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabile eller tilfeldige skifter i fagmiljøenes kompetanse (Delrapport fra ekspertutvalg, 2014).¹⁰

I de nordiske landene er et stort antall av de allmenne velferdsgodene finansiert av det offentlige, og i internasjonal sammenheng er dette spesielt. Kommunesektoren er en viktig velferdsleverandør og det kreves mange enkeltindivider for å utføre forpliktelsene som er pålagt av staten (Bukve, 2012).

Ifølge SSB var det 467 653 ansatte i kommunal forvaltning i 2014 (SSB, 2016). Dette innebærer at det som skjer med den kommunale tjenesteproduksjon også berører produsentene og arbeidstakerne, i tillegg til tjenestemottakerne. Det varierer hvor tett de enkelte velferdstjenestene er regulert, men generelt så kan man si at de sentrale velferdstjenestene er tettest regulert. Slik som helse, omsorg, oppvekst og undervisning. Her i landet er idealet om likhet i forhold til tilgang til de ulike tjenestegodene en viktig faktor i tjenesteproduksjon. I og med at kommunene varierer så mye i størrelse vil det også være stor forskjell i tjenesteytingen i den enkelte kommunen. Til tross for dette har alle kommunene i utgangspunktet ansvar for de samme oppgavene (Bukve, 2012). Denne problemstillingen var også sentral da Danmark valgte å kjøre i gang en kommunereform, som ble gjennomført i 2007. Intensjonen var da å skape kommuner og regioner med større faglig og økonomisk bærekraftighet, som var bedre i stand til å møte både dagens og fremtidens utfordringer (Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunereformen, 2013).

Liten kommune.

Når det gjelder tjenesteproduksjon er det et klart trekk i intervjuene at denne ikke er god nok. Det blir pekt på at alle skal yte basistjenestene uansett størrelse og at det er en del skjevheter mellom kommunene i forhold til finansiering. At man i dag har problem med å yte de lovpålagte oppgavene og tiltrekke seg kompetente medarbeidere. Dette blir begrunnet med at: *«Når en liten kommune skal forsøke å lage en spesialisthelsetjeneste blir det både dyrt og dårlig»*. En kommunesammenslåing kan dermed gi en del stordriftsfordeler ved at man kan

¹⁰ For nærmere beskrivelse se Delrapport fra ekspertutvalg (2014). Kriterier for god kommunestruktur.

omorganisere tjenesteproduksjon. På denne måten kan man få mer profesjonelle fagmiljø og en mer kostnadseffektiv drift. En av informantene sammenfatter dette slik:

«Jeg tror ikke nødvendigvis det vil gi oss en bedre økonomi, men likhet. Det er lettere å strømlinjeforme tilbudene som vi skal gi, men også gi individuell tilpassede omsorg. Fordi at en har flere personer en kan spille på lag med, bredere kompetanse, større muligheter til spesialisering der det er behov for det».

Det som derimot bekymrer informantene er organiseringen av tjenestetilbudet i en storkommune. Når det gjelder slike oppgaver som tekniske tjenester, eller sentraladministrasjon, så er det ingen forventning om at de skal ligge i nærområde. I de ytelsene som derimot krever nær pasientkontakt er der en viss frykt for at tilbudet skal bli dårligere. Dette i form av at nærheten mellom tjenesteyter og mottaker ikke skal bli for lang at det blir viktig at innbyggerne får beholde en del tjenester der de bor. Samtidig så sier en av informantene at han er enig i det ovenstående, men at hvis man analyserer fagmiljøene så ligger dagens institusjoner spredt, slik at det er lite sannsynlig at fagmiljøene blir mer robuste.

Stor kommune

I den store kommunen ga alle informantene uttrykk for at den var i stand til å levere gode og likeverdige tjenester, også om den blir stående alene. Det ble understreket flere ganger at det ikke er noe behov for sammenslåing for at de skal kunne levere de lovpålagte oppgavene. Slik det er i dag ser de altså at kravene i reformen blir dekt. «Kommunen er stor og robust, med nok kompetanse på de kritiske plassene til å klare seg selv». Det betyr at det er ikke et stor behov for å slå sammen den store kommunen med andre for å kunne ivareta tjenesteleveringen som kravene tilsier.

Men de er tydelig opptatt av randkommunene. Små kommuner sliter med å få kvalifisert arbeidskraft. De er også opptatt av at om de små kommunene får krevende brukere vil det gi utfordringer å håndtere innenfor daglig drift og kan gi dramatiske økonomiske konsekvenser. Informantene hevder at det er lite sannsynlig at levering av tjenester blir endret og de ser også fordelene ved en eventuell sammenslåing. Viktige faktorer som blir nevnt er samarbeid på forskjellig plan, samt deling av kunnskap og kompetanse.

«Landkommunene i fjellsonen har mer kunnskap om utmark, vi har kanskje mer kunnskap om bynære ting som tjenesteproduksjon, kvalitet og kompetanse».

Det ser derfor ut til at våre politikere legger stor vekt på fordelene ved kompetanse og kunnskap som finnes i de mindre randkommunene.

Drøfting tjenesteproduksjon.

I begge de undersøkte kommunene er det bred enighet blant informantene om at dagens utøvelse av tjenesteproduksjon ikke holder mål, At alle elementene som regjeringen har lagt vekt på samsvarer med det som informantene ser på som utfordrende i forhold til produksjon

av tjenester. Dette kan tolkes som at de forskjellige faktorene som regjeringen har vektlagt i forbindelse med reformen samsvarer med Moore (1995) sine strategier for å skape offentlig verdiutbytte. At verdiene må være overbevisende for å skape offentlig avkastning og at de må mobilisere tilstrekkelig autorisasjon og være politisk bærekraftig ved at de får støtte fra sentrale politikere.

Det som derimot skiller de to kommunene er at informantene i den LK er mest opptatt av seg selv, mens i den SK er de mest opptatt av de små randkommunene. I den LK ser de klart at de har utfordringer i forhold til å oppfylle generalistprinsippet, mens dette ikke er en problemstilling i den SK. Moore (1995) sier videre at for å forstå hvordan en organisasjon, eller et samfunn skaper verdi for borgerne, er det viktig å se på hva som har betydning for det brede laget av befolkningen. Ut fra dette kan det se ut som at informantene i SK er mer bevisst på tjenesteutøvelsen i et større perspektiv, enn det de er i den LK. En forklaring på dette kan være at den store kommunen ikke trenger å bekymre seg for egen tjenesteproduksjon fordi den oppfyller alle kravene, noe den LK er langt ifra å gjøre.

Zetterquist (2014) sier at en institusjon er en konsekvens av menneskelig aktiviteter som ikke nødvendigvis er tilsiktet og bevisst, at den både reagerer på, og skaper sin egen virkelighet. Slik sett kan det være noe med den sosiale virkeligheten som eksisterer i de to forskjellige kommunene, som i denne sammenhengen igjen blir et mønster for kollektive tanker.

Forskjellene mellom de to kommunene gir også en indikator på at regjeringens estimerte måltall for kommunestørrelse, i form av innbyggertall, kan være adekvat når det gjelder å oppfylle generalistprinsippet, samt den økte spesialiseringen i tjenesteutøvelsen som kom med samhandlingsreformen.

På den andre siden må man ta i betraktning at kommunestørrelse er mer enn antall innbyggere. Geografien spiller også en rolle i tjenesteutøvelsen. Det er vanskelig å sammenligne en kommune i for eksempel Finnmark med en kommune på det sentrale Østlandet. Dette fordi de arealmessig vil være svært forskjellig. Det vil i den førstnevnte også være færre som bor i tettbebygde strøk. Noe som igjen fører til økte transportkostnader og mindre tid til hver tjenestemottaker. Denne sammenligningen kan man også gjøre mellom Vestlandet og Østlandet i forhold til topografi. Det er vanskeligere å drive effektiv når tjenestemottakerne bor i øysamfunn uten broforbindelser. Slik sett kan man si at våre to kommuner ikke er et representativt utvalg, i forhold til resten av kommune Norge, fordi begge er kompakte med kort avstand til nærmeste tettsted. I den LK ser man derimot disse utfordringen hvis man skal slå seg sammen med randkommuner, som spesielt topografisk er annerledes en egen kommune. Med bakgrunn i dette frykter man at nærheten mellom tjenesteyter og mottaker forsvinner. Ut fra institusjonell teori kan man relatere dette til Scott (2014) sine kognitive strukturer, som viser til hvordan man tolker verden, og at denne frykten kan gjøre det vanskeligere å gjøre endringer.

I 2007 gjennomførte Danmark en kommunereform med bakgrunn i mye av det samme som den Norske regjeringen setter som kriterium. I Danmark satte de måltallet for

kommunestørrelsen til 20 000 innbyggere. I en evaluering av denne reformen kom det frem en samstemt enighet om at den faglige delen var betydelig styrket. Dette gjelder både i forhold til antall medarbeidere og økt faglighet på de forskjellige kompetanseområdene (Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunereformen, 2013). Når det gjelder kommunestørrelse er sannsynligvis Danmark mer lik de to undersøkte kommunene, enn en god del av de andre kommunene i Norge. Jacobsen (2004) sier at i en Top-down styrt prosess vil man se på tidligere erfaringer fra lignende prosesser og at dette kan være et hinder for konstruktiv problemløsning. I og med at regjeringen, i forhold til innbyggertetthet, har gitt noenlunde samme føringer som i Danmark, kan dette tyde på at de ikke i tilstrekkelig grad har sett reformen ut fra Norske forhold. I ny Meld. St. 14 har departementet gjort endringer slik at alle kommuner som slår seg sammen får reformstøtte. Også nye kommuner som får under 10 000 innbyggere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Slik sett kan det være at regjeringen etter hvert har lagt større vekt på alle implikasjoner i tjenesteproduksjon, enn kun innbyggertall, for å få gjennomført reformen.

I en intensjonsavtale, underskrevet av 10 kommuner på Sunnmøre, ligger det føringer for at det ikke skal gjøres endringer i tjenester som er basert på oppmøte og tjenester som krever fysisk nærhet. Det vektlegges at i en av kommunene har en enkelt pasient kostet 3 millioner kroner, noe som igjen har fått stor innvirkning på budsjettet. Det er derfor håp om at man skal få samordningsgevinst og bedre spesialisttjenester ved å bli en storkommune¹¹ (Eidhammer, 2016). Dette kan tyde på at Sanner har klart å sette fokus på oppgaver og tjenester i stedet for innbyggertall og kommunegrenser.

Dette kan bety at staten til å begynne med har lagt stor vekt på kriteriene for kommunereformen i vårt naboland, men at de har moderert dette ut fra at det har vært liten framdrift i reformprosessen. Dette kan igjen tyde på at det har vært vanskelig for kommunepolitikerne å se for seg hvordan disse strukturendringen skal kunne påvirke tjenesteproduksjon i så ulike kommuner. Kanskje har regjeringen sett for mye til Danmark og ikke vurdert reformen godt nok ut fra Norske forutsetninger.

Interkommunale samarbeid.

NAV reformen og Samhandlingsreformen har ført til betydelige endringer i kommunenes interne organisering og styring. Samhandlingsreformen førte også til at det ble satt større krav til mål og resultatstyring i form av rapportering inn til styrende organer. Samtidig førte det til store endringer i delegeringen av myndighet da mye av virksomheten ble etablert i interkommunale samarbeidsavtaler (Meld.St. 47 , 2009).

En vesentlig respons på utfordringene ved små kommuner er å utvikle det interkommunale samarbeidet. Grunntanken er å benytte slike samarbeidsløsninger for å utnytte

¹¹ Sunnmørsposten, s.4. Lørdag 19. mars 2016. Tjenestetilbudet blir omtrent slik som nå.

stordriftsfordeler og på denne måten opprette en desentralisert kommunestruktur (Sørensen, Forskningsrapport 3/2007).

Produktivitet defineres som forholdet mellom produksjon og innsatsfaktorer, slik som arbeid og kapital. Gjennom regnskapstall kan man få god informasjon om innsatsfaktorer, men siden tjenestene som produseres i offentlig sektor ikke omsettes i et marked der brukeren betaler fullt ut, får tjenesteprodusenten ingen direkte tilbakemelding om hvordan brukeren verdsetter tjenesten. Det er dermed vanskelig å måle produktivitet og effektivitet i offentlig sektor.

Effektiv ressursbruk er like viktig i offentlig sektor, som i privat, og det er i utgangspunktet virksomheten selv som har ansvar for å sikre at politiske mål og forutsetninger oppnås ved effektivt ressursbruk. Dette innebærer at den enkelte kommunens evne til å øke produksjonen og/eller kvaliteten innenfor de økonomiske rammene gitt av staten, er et viktig bidrag til økt produktivitet i offentlig sektor (Finansdepartementet, 2015).

Som tidligere nevnt fikk kommunene ved innføringen av samhandlingsreformen flere og tyngre oppgaver overført fra staten. Noe som har resultert i økte kompetansekrav og spesialisering i tjenesteproduksjon. Det har vært en tiltagende rettighetsfesting med påfølgende juridiske utfordringer for kommunene. Dette, på toppen av generalistprinsippet, har ført til at stadig flere kommuner organiserer deler av den kommunale tjenesteproduksjon i selskap der kommunen er eier eller medeier. Det er ulike former for slike selskap juridisk sett. I tillegg til dette er bruken av interkommunale samarbeid i tjenesteproduksjon utbredt. Dette er enda et forhold som fører til variasjon i den administrative organiseringen mellom kommunene. Renovasjon og brannberedskap er vanligvis organisert i interkommunale selskap med eget styre. I tillegg til dette har man vertskommunemodellen der en kommune organiserer en tjeneste i fellesskap for flere kommuner. Når denne formen for organisering brer seg blir det også et spørsmålet om politisk styring og kontroll (Bukve, 2012).

Liten kommune

I forhold til interkommunale samarbeid så blir det av flere vist til at man har lite styring med driften i forhold til av en del av dem. Det blir påpekt at man tidligere har hatt såkalt fagsamarbeid, men at samarbeidene nå har mer økonomisk karakter, fordi man får gjort ting rimeligere. Samtidig blir det sagt at dette også kan være dyre løsninger, og at det ikke nødvendigvis gagnar kommunen å være del i dette, fordi det er ulike behov rundt omkring i kommunene. Til tross for disse samarbeidene så er det likevel enkelte fagmiljø som er svært sårbare for uforutsette hendelser.

«vi er en liten kommune der en stor andel av tjenestene blir utført gjennom interkommunale samarbeid, der en har varierende grad av påvirkning. Vi er vertskommune for noen av samarbeidene hvor vi har god påvirkning, andre er så perifere og små at vi knapt vet om dem».

Et av håpene for reformen er at man skal slippe interkommunale samarbeid, men at faren er til stede for at andre slår seg sammen og at ens egen kommune blir stående utenfor. I en

storkommune kan man velge å ha interkommunale samarbeid med småkommuner, eller ikke, og at dette i fremtiden kan bli et sterkt forhandlingskort. En informant sier at dette vil bli et reelt spill.

Det blir hevdet at selv om man skulle få til en storkommune så vil det fremdeles være behov for flere av disse samarbeidene i fremtiden. Da ikke bare mellom storkommuner, men også mellom regioner. Begrunnelsen for dette er at den nettverksbyggingen som alt er gjort er verdifull og man bør kunne klare å bygge videre på denne.

«Var det behov for at alle disse kommunene samarbeidet før så vil det også være det i fremtiden».

Stor kommune

Informantene i SK trekker også frem at de små kommunene er helt avhengig av det fungerende interkommunale samarbeidet. Dette er i dag organisert med et regionråd, der den store kommunen er i mindretall i forhold til randkommunene ved stemmegivning.

Informantene sier at tilbudet om tjenester i en større sammenslått kommune må være der innbyggerne bor. De har lang erfaring med felles organisering av et helhetlig tjenestetilbud og lokal tilstedeværelse. Dette sier de er viktig å bygge på i etableringen av en ny kommune. To informanter sier at regionsamarbeidet løser stadig flere oppgaver i fellesskap. Det er god ressursutnyttelse, men det vil samtidig bli mindre funksjoner igjen i de enkelte kommunene når stadig flere oppgaver blir lagt inn under regionsamarbeidet.

Det er i kommunen etablert ny teknologi innen IKT og kommunikasjon og dette gjør at en del tjenester kan bli utført lokalt. Informantene sier dette vil sørge for at tjenester som tidligere ikke kunne utføres i mindre kommuner, nå kan bli utført.

Informantene hevder at ved slike interkommunale avtaler har de mistet mye av styringen på kommunepolitikken.

«Ved regionalt samarbeid flytter en veldig mye av virksomheten ut av de politiske fora til en politisk nemnd».

Samtidig som de peker på nytteverdien for tjenestelevering med et slikt samarbeid, er de ikke fremmed for å trekke seg ut om det ikke blir en sammenslåing. En av informantene påpeker at denne måten å samarbeid på gagnar mest de minste kommunene og at de selv fint klarer seg på egen hånd. Dette innebærer at randkommunene ikke greier å opprettholde interkommunale samarbeid uten den store kommunen. Flere av politikerne signaliserer at det ikke er interessant å fortsette samarbeidet om det ikke blir noen sammenslåing. Enten eller sier de.

«Noen ser på interkommunale samarbeidsavtaler som en erstatning for kommunereformen. Mens tilhengerne av reformen sier at nå har vi lagt så mye inn i de interkommunale avtalene at vi kan slå oss sammen med de også».

Drøfting interkommunale samarbeid.

En vanlig måte å se organisasjoner på er at de eksisterer for å generere kollektive og koordinerende handlinger. Organisasjoner, med sine system av regler og autoritet, kan koordinere og styre oppførselen til de individuelle medlemmene i forhold til varer og tjenester, som ikke hadde kunnet blitt produsert uten en slik koordinering (Brunsson, 1988). Dette kan også være et godt bilde på hva interkommunale samarbeid egentlig dreier seg om. Det ble innledningsvis i dette kapitlet satt fokus på en del av de utfordringene kommunene står ovenfor. Dette igjen innebærer at enkelte kommuner er helt avhengig av samarbeid utover kommunegrensene for å klare å oppfylle alle kravene de har til tjenesteproduksjon. Denne formen for interorganisatoriske nettverksstyring kan derfor være et svar på at det skjer en utvikling som danner nye styrings og ledelsesutfordringer (Danelund, 2009) i (Busch, 2011). I Norge har interkommunale samarbeid et meget stort omfang, det skal godt gjøres å ha oversikt over alle. At det er styringsutfordringer når det gjelder de forskjellige samarbeidsavtalene mellom kommunene er da også et gjennomgående trekk blant informantene i begge kommunene. Dette blir også bekreftet av Sørensen, (Forskningsrapport 3/2007) som hevder at det er flere forhold som indikerer at "corporate governance"-fotnote her resonnementet gir en treffende karakteristikk av interkommunale samarbeid. Analyser viser at til tross for disse samarbeidene så har kommunene et effektivitetspotensiale. Videre at kommunene ikke utnytter de styringsmulighetene de har, og at virksomheter som er eid av mange kommuner har en lavere effektivitet enn virksomheter som er eid av en kommune. Alt dette varierer selvsagt ut fra hvilken selskaps- og samarbeidsform det dreier seg om, samt hvilken tjenesteproduksjon det er snakk om. Men alt i alt så konkluderes det med at interkommunale samarbeid ikke ser ut til å være et godt alternativ til kommunesammenslåinger.

Det som skiller LK og SK er at kvaliteten på samarbeidene i SK ser ut til å være oppfattet som bedre enn i LK. Igjen er det altså en differensiering i oppfattelsen mellom LK og SK i forhold til tjenesteproduksjon. Distriktssenteret (2014) sin rapport vektlegger godt interkommunalt samarbeid over flere år som et av fire suksess kriterier for sammenslåing av kommuner. Det ovenstående kan derfor bli interessant i den videre prosessen.

Regjeringen har fremholdt at dette er en reform som må gjennomføres for å ruste Norge for fremtiden. I dette ligger det at den desentraliserte kommunestrukturen vi har vil forsterke styringsutfordringene i forhold til den demografiske utviklingen. Man forventer en befolkningsøkning i de folkerike og sentrale kommunene, mens den vil gå ned i de små utkantkommunene. Prognosene tilsier også at andelen eldre vil øke i de sistnevnte kommunene. Dette vil igjen legge et stort press på helsetjenestene og eldreomsorgen i disse kommunene. Det er derfor bemerkelsesverdig at ingen av informantene snakker om denne problemstillingen. Fokuset ser ut til å være på nåsituasjon og ikke på de fremtidige utfordringene for kommunenorge.

En vanlig måte å definere makt på bygger på evnen til å avstedkomme ønskede virkninger (Østerud, 2007). Engelstad (2005) hevder at i moderne samfunn blir de mest omfattende formene for makt utøvd ved å bygge institusjoner, designe organisasjoner, vedta lover og regler, og fastlegge og definere regler. Hvis man med utgangspunkt i dette ser på svarene fra informantene, i forhold til den forestående avgjørelsen de skal ta, kan det synes som de føler en viss grad av avmakt. Dette fordi de formidler stor usikkerhet i forhold til hvordan fremtiden etter et eventuelt vedtak kommer til å se ut. Dette til tross for at fundamentet for lederskap ligger i myndigheten til å utforme overordnede målsetninger og koordinere ressurser og innsats (Engelstad, 2005). Den SK formidler beslutningsmakt i forhold til at de sier at de kan komme til å trekke seg ut av alle interkommunale samarbeid, men hvordan kommunekartet kommer til å se ut har de ingen innsikt eller innflytelse i forhold til. Det blir også fra LK formidlet at de er bekymret for ikke å finne sammenslåingspartnere og risikere å bli stående alene med all tjenesteproduksjon, og at det scenarioet SK viser til skal bli en realitet i det politiske spillet når det gjelder sammenslåingspartnere.

I spillteori ser man på forholdet mellom ulike aktører og hvordan de innretter sine handlinger ut fra hvordan de tror andre aktører vil agere. Det fokuseres særlig på hvordan resultatet påvirkes av den kunnskapen aktørene har, og tror man har, om hverandre. Ut fra dette prøver man å forutse hva motparten vil foreta seg. Den forståelsen man har av de andre aktørene blir viktig for egen atferd og dermed for resultatene (Røste, 2008). Den LK har inngått to intensjonsavtaler og dette innebærer at de skal forhandle på to fronter. I en LK kan det være knapphet både på politiske- og administrative ressurser. Noe som igjen kan få betydning for forhandlingsresultatet. Ut fra dette kan man si at når aktørene handler ut fra egeninteresse kan dette forårsake utilsiktede resultat som ikke er i tråd med egeninteressene. Dette fordi det er vanskelig å skulle forutse andre aktørers handlinger. Jamfør "fangens dilemma", som er et utbredt eksempel fra spillteori (Bråten, 2007). Ut fra informasjon på skrevet tidspunkt har ikke SK vært en aktiv forhandlingspartner opp mot randkommunene. Dette kan være et resultat av at de for egen del ser på nullalternativet som et realistisk alternativ, til tross for at de uttrykker at regionsamarbeidet gir god ressursutnyttelse. Dette er også et poeng for LK, der det blir sagt at samarbeidene vil være aktuelle også i fremtiden selv om det blir en storkommune. Dette fordi kvaliteten på eksisterende nettverk er så pass god at man kan bygge videre på den også mellom regionene. Dette samsvarer også med funn fra Danmark der det viser seg at de nye og store kommunene har intensivert det interkommunale samarbeidet. Det gjelder først og fremst turisme, miljøregulering og infrastruktur. Antagelsen om at interkommunalt samarbeid ville falle bort med reformen har derfor ikke holdt. Det viser seg at de samarbeider mer og at kommunene har blitt mer ambisiøse samarbeidspartnere

Sammendrag forskningsspørsmål 2

Det er bred enighet blant informantene i begge de undersøkte kommunene om at det er utfordrende å oppfylle generalistprinsippet. Samt at målene for reformen samsvarer med det de opplever som problematisk i forhold til tjenesteproduksjon. Dette kan igjen bety at regjeringen har truffet godt med målformuleringen. Noe som igjen kan sies å bli bekreftet av at det er et samlet Storting som står bak vedtaket om kommunereformen. Når det gjelder organiseringen av tjenesteproduksjon i de to undersøkte kommunene så er det et klart skille på hvordan man opplever reformbehovet. Informantene i LK er mest opptatt av seg og sitt, mens i SK er man mest opptatt av randkommunene. I LK er man også bevisst på at topografien kan ha implikasjoner når man skal utforme tjenestetilbudet i en ny storkommune. Det første forslaget fra regjeringen til innbyggertetthet i en ny storkommune ser ut til å være inspirert av Danmark sin kommunereform. Dette antallet har regjeringen etter hvert moderert til et lavere estimat. Noe som kan skyldes at de ønsker å fjerne den hindringen som topografien kan utgjøre. I undersøkelsen kommer det frem at det er utstrakt bruk av ulike samarbeidsløsninger for å klare å gjennomføre tjenesteproduksjon på en adekvat måte. Igjen er det diskrepans mellom LK og SK når det gjelder hvordan man ser på disse samarbeidene. SK ser ut til å oppfatte kvaliteten på samarbeidene bedre, enn det de gjør i LK. Det er ingen av informantene som nevner de demografiske utfordringene Norge står overfor. Fokuset er mest på den nære fremtid og usikkerheten rundt hvem som blir sammenslått med hvem. Her også skiller SK seg fra LK fordi de er klar på at de kan stå alene og også velge å trekke seg fra samarbeidene de har med randkommunene.

Hvilke tanker har politikerne om gjennomføringen av reformideen?

Demokrati/politisk styring

Det ligger implisitt i begrepet kommunalt selvstyre at dette handler om kommunenes rett til å styre seg selv. Dette selvstyret må praktiseres innen nasjonalstatens rammer. Lokalt selvstyre betyr lokale myndigheters rett og evne, og så langt loven tillater det, å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender. Dette skal igjen skje på eget ansvar og i samsvar med lokalbefolkningens interesse (Sletnes, 2013).

Liten kommune.

Et av ankepunktene til informantene i kommunen er at mye er styrt fra staten i form av overføringer og krav. Og slik sett er det kommunale selvstyret på mange måter en illusjon, som igjen fører til lite handlingsrom for politikerne. En årsak kan være mangel på egen kunnskap blant politikerne, men også at administrasjonen ikke evner å vise hvilket handlingsrom politikerne har. For flertallet av informantene er det også et poeng at dagens kommunestyre er sammensatt av representanter som kanskje ikke har den beste forutsetningen for å ta avgjørelser innenfor ukjente fagfelt. At sammensetning både i forhold

til yrkesfaglig bakgrunn, kjønn og alder burde vært bedre. Det blir poengtert at saksmengdene er så store at det tidsmessig er vanskelig å sette seg inn i alt.

Det blir hevdet at den nære bykommunen er annerledes enn den lille kommunen ved at den politiske styringen er mer pragmatisk i den lille kommunen, og mer polarisert i den store. For enkelte er fremtidsvisjonen at man i en kommunesammenslåing har mulighet til å gjøre noe med disse utfordringene. Dette fordi man da må bygge opp en helt ny organisasjon og kommunestruktur. Det forutsettes at det vil bli flere heltidspolitikere. Slik sett vil man utjevne maktforholdet mellom politikere og administrasjon ved at man får mulighet til å gå i dybden innenfor de ulike fagfeltene. En av informantene sier: *«Men slik det er i dag er vi så mange hobbypolitikere med så store saksmengder at vi makter ikke å gå inn i det».*

Informantene hevder at regjeringen har gitt et nokså fritt mandat ved gjennomføringen av kommunereformen, noe som ikke nødvendigvis er en fordel. At det kanskje hadde vært bedre at et eventuelt nytt inntektssystem kom først og la føringene. Den politiske prosessen blir sett på som uklar fordi det er få retningslinjer. Det blir beskrevet som at man har fått en ordre om å gjøre endringer, men hva og hvordan er opp til hver enkelt kommune. Man er på sett og vis prisgitt andre kommuner sine retningsvalg og det etterlyses mer styring fra sentralt hold. I dette ligger det implisitt at det da blir uforutsigbart hvilken kurs de andre kommunene tar og at det kanskje blir lagt ned mye arbeid til ingen nytte. En av informantene poengterer dette slik:

«nå har vi tatt et retningsvalg, nå må vi høre med de andre kommunene om de har valgt samme retning. For hvis ikke må vi gjøre det på nytt».

I forhold til den politiske sammensetningen så er det ulike tanker om hvordan politikerkaalen vil utarte seg i en ny storkommune. Det blir spådd at det vil komme bygdelister, at politikerantallet både vil reduseres og økes, og at i en større kommune vil man få flere heltidspolitikere. Det kommer frem at den manglende forutsigbarheten virker demotiverende på enkelte.

«mer opptatt av å engasjere meg her og nå, i det håndfaste som skjer i kommunen. Kommunereform, ja vel, den dagen det skjer så OK».

Det blir vist til at man tidligere har prøvd seg på regionsamarbeid med bykommunen, men at dette strandet fordi ledelsen av prosjektene ikke var god nok. Man ser for seg at dette kan bli annerledes i en storkommune der kommunene utenfor byen kan ta større ansvar for å sette dagsorden.

To av informantene er opptatt av tidsperspektivet som er satt for reformen og hevder at ambisjonene her kan ha vært for store. Dette kan ha medført at regjeringen har vært mer opptatt av å vise gjennomføringskraft i stedet for at fokus burde vært på at man skal gjøre det beste for innbyggerne. En av politikerne sier at det er brukt for liten tid i forhold til å kunne reflektere over prosessen og at tidsperspektivet er urealistisk:

«å gitt kommunene en i alle fall et år til, på disse prosessene Slik at en fikk dratt med seg både kommunestyrene og fått dratt med seg innbyggerne i flere dialoger fordi det er, det har vært for dårlig rett og slett».

Tidsaspektet blir begrunnet med at livet er kort i politikken, også for en regjering. Dette innebærer at det vil ha stor betydning å få gjennomført reformen i inneværende regjeringsperiode.

Det blir sagt at det er mye følelser rundt kommunereformen, og at kunnskapsnivået i forhold til hva reformen går ut på er for liten både blant innbyggerne og blant politikerne.

Samtidig så blir det påpekt at kommunepolitikernes viktigste oppgave ikke er å være marionetter for reformen, men å avdekke status og behov for kommunen. At man må bruke muligheten hvis sammenslåing er det beste alternativet.

Det blir også vist til at stortingspolitikere og regjering ikke er adskilt fra livet i kommunene, slik at reformen er noe som har vokst frem ut fra en erkjennelse om at utfordringene er der.

Til tross for dette blir det sagt at man ikke tror det er mange lokalpolitikere som kan si at de kjenner igjen og har vært med i prosessen. En av dem uttrykker det slik:

«Helt konkret hva blir bedre, hva er utfordringene, hva er de økonomiske konsekvensene?»

Hvorvidt informantene er for en sammenslåing, eller ikke, kan se ut til å bero på erfaringene kommunene har i forhold til tidligere sammenslåinger, samt drift. En av informantene sier at kommuner som har hatt økonomiske utfordringer vil være mer endringsvillige. Dette fordi den høye komfortfaktoren enkelte kommuner kan være en utfordring. Det blir også hevdet at endringene må skje uavhengig av hvor stort det blir. Og det blir påpekt at et ekteskap med kandidater man tidligere er blitt skilt fra kan være nytteløst, fordi det er for motstridende interesser. Man ser derfor ikke for seg å gjenopprette den gamle storkommunen, men skape noe nytt. Dette innebærer at en sterk by er viktig for utviklingen av hele regionen og at dette kan være et tema som har blitt underkommunisert. Samtidig er det viktig å finne alliansepartnere med noenlunde samme tanker. Det blir poengtert at det er viktig med åpenhet i reformarbeidet, men at dette også er en utfordring innenfor en handlingsprosess. Dette fordi at man skal kunne ha en strategi i forhandlingene uten at alt blir kjent for offentligheten.

Stor kommune

Fra informantenes side blir det også i den store kommunen lagt stor vekt på viktigheten av lokaldemokratiet. Man har her flere heltidspolitikere, men til tross for dette stilles det spørsmål ved hvordan lokaldemokratiet fungerer. Bakgrunnen for dette er at man undrer seg over hvorvidt kunnskapen til lokalpolitikere er god nok. Det hevdes at det er blokkdannelser i den store kommunen og at dette igjen påvirker avgjørelsene som blir tatt. Dette tolkes som at lokaldemokratiet fungerer mer ut fra partipolitikk, og ikke ut fra den enkeltes mening, og at dette selvsagt kan ha både fordeler og ulemper.

«Vi er delt i to, så det er blokkdannelser. Så en kan si at lokaldemokratiet ikke fungerer optimalt. En møtes på kammerset, før en tar de store diskusjonene, og da er de ofte avgjort på forhånd».

Når det gjelder målsettingen til reformen sier en av informantene at han ikke tror det blir mer lokaldemokrati og at dette kan være en årsak til at reformen møter stor motstand. Han begrunner dette med at man mister lokaldemokrati når det blir slike sentraliseringsbegrep, men at motsvaret fra regjeringen er at man i større grad enn tidligere får reell innflytelse. Dette fordi man da slipper å bare sitte å videreeffektuerer statlig politikk. Til tross for dette hevder han at det er kommunene som sitter med svaret og når de er såpass negative så kan det være fasiten. Samtidig ser flere av informantene verdien av en stor kommune. De sier at dersom kommunene får flere oppgaver som i dag ivaretas av stat eller fylke, vil en overføring av slike oppgaver og myndighet gi kommunestyret større makt. Da vil oppgavene komme under kommunestyrets helhetsstyring og gi økt demokrati. En informant sier at storkommunen ikke vil rasere lokaldemokratiet, men vitalisere det. Samtidig som større kommuner skal levere tjenester i tråd med nasjonale mål skal kommunene likevel få større handlefrihet til å tilpasse velferdstilbudet til lokale behov. Dette skal bidra til at lokaldemokratiet vitaliseres innenfra gjennom at lokalpolitikken oppleves som mer meningsfull, og at interessen for lokalpolitikk dermed øker som en følge av dette.

Det hevdes at sammenslåingen av flere kommuner til en kommune vil kunne gi færre representanter, og at det kan føre til at kommunestyret blir mer fjernt for innbyggerne. Og videre at det kan være ulike måter å organisere det kommunale styret på. Det blir sagt at det kan være et alternativ å organisere det med forskjellige utvalg. Slike utvalg gis en reell myndighet for avgjørelser i saker basert på en delegering fra kommunestyret, slik det nå blir organisert i det interkommunale regionssamarbeidet. Dette mener de kan sørge for at både nærhet og lokalkunnskap blir ivarettatt.

Politikeren legger stor vekt på å bevare de små grendene, samt at de skal ha reel beslutningsmakt i en større kommune. Ut fra det som informantene sier kan det se ut til at tanken om å bevare utkantstrøk og representasjon derfra er viktig i et lokalpolitisk perspektiv. Det hevdes at det er forventet langt flere bygdelister, samt at grendene bestandig har vært sterkt representert politisk. Små kommuner samler seg om sine når det er valg.

«Viktig at alle kanaler av kommunen blir hørt. At de blir sett og at hele befolkningen blir hørt til tross for at de ikke kan snakke sin egen sak».

Informantene er opptatt av å kunne gi gode og likeverdige tjenester for innbyggerne. Det er det de peker på som det viktigste i reformens målsetting. De setter imidlertid dette i nær sammenheng med de etablerte interkommunale samarbeidsavtalene.

Involveringen i kommunereformprosessen varierer i den store kommunen. To av informantene mener de har fått god informasjon og er godt involvert. Mens andre hadde i

liten eller i ingen grad mottatt informasjon fra kommunen, eller fylkeskommunen. Flere av politikerne opplyser derimot at de har fått informasjon fra sine politiske partier. Det er da vanskelig å både mene noe og gjøre noe sier en av informantene.

«Politikerne vet ikke fordeler og ulemper og det har ikke vært noe politisk diskusjon heller».

En annen av informantene sier at de som styrer burde ta skrittet helt ut og bestemt. Det bør være toppstyrt både hva som er kriteriene, og premissene.

«De er premissleverandører og må ta avgjørelsen. Fåfengt å tro at dette vil skje frivillig da de på grasrota ikke har vært med på å forme kriteriene eller premissene. Har mest forståelse for at det er Stortinget som må organisere kommunenorge».

Drøfting demokrati

Det er 50 år siden forrige gang kommunegrensene ble trukket opp. Siden den gang har kommunen fått langt større, flere og mer komplekse oppgaver. Regjeringen sier at de ikke gjennomfører en reform for å forandre Norge, men for at Norge har forandret seg. Det kan diskuteres hvorvidt dette argumentet er tilstrekkelig for å begrunne behovet for kommunereform. Antall kommuner har vært mer eller mindre det samme siden 60-tallet og frem til i dag. Det er derimot gjennomført betydelige endringer både på politisk og administrativt nivå. I et historisk perspektiv kan man si at endring er blitt vanlig i alle organisasjoner (Jacobsen, 2004).

Schei-komiteen kom med forslag til prinsipielle retningslinjer for kommunesammenslåinger og i 1956 ble hovedtrekkene fulgt opp av Stortinget. Hovedtrekkene gikk ut på å sikre kommunene en minstestørrelse som kunne sørge for et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon, samt tjenesteapparat. Målet var enheter med et så allsidig næringsliv at det kunne gi kommunen flere ben å stå på i vanskelige tider og demme opp mot fraflytting. Samt enheter der en hadde, eller kunne utvikle, et kraftig og levedyktig sentrum. Det å rasjonalisere skoleverket og danne grunnlaget for en vellykket utbygging av den niårige skolen var også sentralt (Regjeringen, 2015).

Hvis man sammenligner målene fra den gangen med de som er satt for planlagt reform, så er de slett ikke så ulike. Gode og likeverdige tjenester, bærekraftige og robuste kommuner, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrket lokaldemokrati. Dette kan bety at regjeringen bruker historiske erfaringer og tidligere resultater som en resurs for å få til endring (Hennestad, 2014). I forrige runde hadde man et langsiktig oppgaveperspektiv i forhold til reformprosessen. Hennestad (2014) sier da også at man må forstå de overordnede endringstendensene for å forstå hva endring innebærer. Den gangen skulle kommunene reformere landet. Hele Norge skulle hvile på skuldrene til den moderne generalistkommunen (Vinsand, 2016). Denne tolkningen viser at man hadde en forståelse av hva som var i ferd med å skje i samfunnet og klarte å omsette dette til et endringsbehov for Norge. Og at man klarte å omsette dette endringsbehovet i reelle endringer. Slik sett burde kanskje det nye

kommunekartet være en konsekvens av den historiske utviklingen. Det blir da også fra informantene i LK påpekt at reformbehovet har vokst frem ut fra en erkjennelse om at man har utfordringer som samsvarer med de målene som er satt av regjeringen. Informantene i SK er også opptatt av at innbyggerne skal få gode og likeverdige tjenester. Dette innebærer at man i begge kommunene er bevisst på at man ikke lengre kan kombinere små kommuner med store oppgaver. Det kan derfor diskuteres om reformbehovet har kommet fordi Norge har forandret seg, eller om reformbehovet bygger på en historisk utvikling med bakgrunn i forrige kommunereform og utviklingen i samfunnet generelt. Og da ikke kun i det norske samfunnet, men også i verdenssamfunnet, fordi vi lever i en verden som stadig endrer seg.

De siste 30 årene har det foregått en betydelig endring i oppgavefordelingen mellom de forskjellige styringsnivåene. Dette har i hovedsak betydd en desentralisering av oppgaveløsningen. Man kan både se på og forstå kommuner og fylkeskommuner som komplekse og fragmenterte deler av statsapparatet. De står under styring fra den sentrale statsmakten, men på den andre siden så er de også aktører som prøver å påvirke denne styringen, og dermed betingelsene for hvordan oppgavene skal utføres. Rollen som utøver og aktør innenfor det nasjonale forvaltningsapparatet er annerledes, enn rollen som lokalt folkestyreorgan, og den foregår i en annen organisatorisk og institusjonell kontekst. Man kan si at den utøvende forvaltningsrollen er med på å sette grenser for i hvor stor grad vi kan oppfatte lokalt/regionalt nivå som selvstyrt. (Bukve, 2012). En viktig grunn til å la offentlig virksomhet og tjenesteyting skje gjennom kommunene er at man da kan få en tettere kobling mellom lokale forhold og utfordringer. Med dette kan oppgaveløsningen bli både bedre og mer effektiv. I 1990 la komiteen som skulle utarbeide forslag til ny kommunelov frem et forslag om å fjerne "kommunalt selvstyre" fra lovteksten og erstatte det med "lokalt folkestyre". Ideen var å fremheve at offentlig tjenesteproduksjon på lokalplanet er et samlet produkt av nasjonal og lokal politikk. Dette innebærer at kommunens rolle blant annet skal være å foreta en lokal, politisk tilpasning av nasjonale mål til lokale forhold (Christensen, 2008). Dette er tilsynelatende gode intensjoner, men som blir imøtegått av informantene i LK. De hevder derimot at det lokale selvstyret er en illusjon. At det i hovedsak dreier seg om å effektivisere regjeringen sin politikk. Det stilles også i SK spørsmål ved hvordan lokaldemokratiet egentlig fungerer. Et av målene for reformen er nettopp å styrke lokaldemokratiet ved å overføre flere oppgaver til større kommuner. Regjeringen har da også kommet med en oppgavemelding med forslag til oppgaver som kan overføres til kommunene (Meld.St. 14, 2015). Ut fra dette blir det vist til at økte oppgaver vil medføre økt makt og myndighet til kommunene og dermed styrke det lokale selvstyret, samt redusere behovet for statlig detaljstyring. I SK blir det påpekt at nye oppgaver til kommunene kan være gode incentiv for å få til større kommuner. Kriteriene er dermed med på å gi reformen både pragmatisk, normativ og kognitiv legitimitet (Busch, 2013). På den andre siden så kan man spørre seg om innholdet i den oppgavemeldingen virkelig vil styrke kommunenes makt og

myndighet opp i mot staten. Dette fordi det kan se ut som at det er mest perifere oppgaver som er tenkt overført fra staten og dette kan igjen være et tegn på at Stortinget er restriktivt med å gi fra seg makt. I en undersøkelse utført av NRK blir det stilt spørsmål til landets ordførere om Stortinget i tilstrekkelig grad har klargjort hva kommunene skal drive med i fremtiden. Av Norges 428 ordførere svarte 359, og av disse svarte nær 8 av 10 at de er helt eller delvis uenig i at dette i tilstrekkelig grad er avklart (Bakke, 2016). Christensen (2012) sier at det er ingen overdrivelse å si at det i dag eksisterer betydelige spenninger mellom nivåene i vårt styringsystem. En av informantene i SK poengterer da også at det er lite trolig at reformen vil gi mer lokaldemokrati og at dette kan være en av grunnene til at reformen møter motstand. Slik sett kan en si at de spenningene som er mellom det lokale og det sentrale styringsnivået ikke bare er et spørsmål om administrativ arbeidsdeling og effektivitet, men at det også er et høyst aktuelt tema i forhold til utviklingen av lokaldemokratiet (Aardal, 2002). I forbindelse med den danske kommunereformen ble det foretatt en del formelle avklaringer av ansvarsområdene. Noen av oppgavene kunne man ta på seg frivillig og det viste seg at kommunene for eksempel valgte å ta på seg oppgaver som innebar å overta driften og økonomien i forhold til en stor del av de psykiatriske institusjonene (Müller, 2014). Noe som kom overraskende på staten. Så når den norske debatten stort sett handler om frivillighet versus tvang, og hvem som bør slås sammen med hvem, er dette en annen innfallsvinkel enn det var i Danmark. Kanskje burde det kommet en oppgavemelding som virket motiverende på kommunene for å få til sammenslåinger og dermed være en driver i prosessen. Og at de nye oppgavene burde vært presentert som et utgangspunkt for reformprosessen, der man tok kommunene med på råd, noe våre informanter ga uttrykk for. I Danmark valgte man også å sette regionsreformen på sakskartet før man kjørte i gang prosessen med kommunesammenslåinger. I Norge har man valgt å komme med Melding til Stortinget om ny regioninndeling midt i prosessen med kommunereformen (Regjeringen, 2015–2016). Med utgangspunkt i dette kan man anta at det ikke gjør situasjon lettere for kommunepolitikerne i forhold til avgjørelsene som de skal ta på vegne av befolkningen.

I Norge forvalter kommunene en større andel av offentlige midler, og sysselsetter relativt flere av de offentlig ansatte, enn tilfellet er i de fleste andre land det er naturlig å sammenligne seg med. I tillegg så er det en svært høy andel av innbyggerne som har eller har hatt kommunale tillitsverv (Christensen, 2008). Det blir fra informantene i begge kommunene stilt spørsmålsteget ved kunnskapsnivået til kommunepolitikerne. I LK så blir det også trukket frem at store saksmengder er en hemsko når man skal ta avgjørelser, og at dette igjen kan føre til at man blir sneversynt, og ikke klarer å se det store bildet. Bukve (2012) sier at for å forstå styring og styringsutfordringer i kommunene må man rette søkelyset mot de institusjonelle rammene for å utøve ulike kommunale roller. Da kan man ikke kun forstå kommunen ut fra et oppsett av formelle regler, strukturer og rutiner. Dette fordi en organisasjon også er bærer av verdier, normer og kognitive forståelsesrammer. Det er dette som gjør de til institusjoner.

Institusjoner står frem som overindividuelle, men paradokset er at de kun kan reproduseres gjennom praksisen til sosiale aktører. Endringer i seg selv er en kompleks øvelse som stiller store krav til lederskap og ledelse (Hennestad, 2014). Det sier seg selv at en så stor reform som kommunereformen dermed vil stille desto større krav til politikerne og den avgjørelsen de skal ta på vegne av folket. Hvis man da i utgangspunktet har en formening om at sakskompleksene i den daglige driften er nærmest uoverkommelig, slik det kan se ut i LK, så kan en endring med så få føringer virke demotiverende. Og dermed føre til et manglende engasjement. På den andre siden så sier Baldersheim (2015) at tidligere undersøkelser viser at de aller fleste kommunepolitikere finner seg godt til rette i rollen og synes at den kommunale styringen fungerer rimelig bra. Ut fra dette bør man ta høyde for at der også er nyvalgte informanter i vår undersøkelse og at dette kan ha betydning for hvordan man oppfatter sin egen hverdag som kommunestyrerepresentant. Uansett politikernes utgangspunkt så trenger man å etablere et helt nytt tanke- og handlingsmønster som gjennomsyrrer hverdagsvirkeligheten. Og endringsprosessen trenger derfor et eget fokus om en skal klare å realisere en ny visjon om en endret kommunestruktur (Hennestad, 2014). Noe som igjen kan være vanskelig å få til i kommuner med få heldagspolitikere. Dette bringer oss over til et sentralt tema i intervjuene. Nemlig hvordan den nye styringsstrukturen kommer til å se ut i en større kommune. Det blir i begge kommunene vist til at det er forskjeller mellom SK og LK når det gjelder politikerutøvelsen. I begge kommunene er det også en fremtidsvisjon om flere heltidspolitikere. Fra LK blir det fremhevet at SK er mer bundet til partiprogram, enn de selv er. Dette får også støtte i SK. Baldersheim (2015) hevder at som politiker så har man to roller, ombudsrollen og styringsrollen. Den første rollen går ut på at den folkevalgte er bindeledd til innbyggerne og ulike måter å ivareta denne kontakten på. Den andre rollen går ut på at den folkevalgte skal ha kontroll med kommunen sin oppgaveløsning. Christensen (2008) hevder at det er vanskelig å si hva som er optimal størrelse på et politisk samfunn og tilhørende styringsorgan. Men det man med sikkerhet kan si er at kommunesammenslåinger vil føre til forandringer i lokaldemokratiet. Baldersheim (2015) hevder at det må forventes at kommunereformen vil føre til utfordringer for begge de overnevnte rollene. Ved å få færre og større kommuner vil man også få et redusert antall folkevalgte pr.innbygger, noe som igjen kan gjøre det mer krevende å være politiker. Det vil også bli et mer komplekst kommunalt apparat å holde styring med. Dette igjen kan føre til at den nærheten mellom folkevalgte og innbyggerne man ser i små kommuner i dag, vil bli redusert. Som tidligere nevnt ser politikerne både fordeler og ulemper med dette. Ulempen er at saksgangen kan bli mindre effektiv i en stor kommune, mens fordelene er at habiliteten til den enkelte politiker kan bli styrket.

Hennestad (2014) sier at endringsledelse innebærer mange ulike visjoner og endringsambisjoner. Dermed kan tilnærmingen være ulik. Dette ser en også i de to undersøkte kommunene. LK er opptatt av å posisjonere seg i forhold til omkringingende

kommuner, mens SK er mest opptatt av randkommunene og deres rettningsvalg. Dette kan være et signifikant tegn på at ideen om en ønsket fremtid i kommunene er der, men at man ikke har underveisforståelsen i forhold til hvordan man skal komme seg dit. Dette understrekes også av informanter i LK som hevder at stor frihet i denne prosessen ikke er et gode. Her kommer også tidsperspektivet inn, der man i LK sier at den knappe tiden man har på prosessen gjør at man ikke i tilstrekkelig grad får utvidet den kognitive forståelsesrammen. Det blir lagt vekt på at regjeringen har satt korte tidsfrister for å få gjennomført dette i sin regjeringstid. Hennestad (2014) sier at endringer må finne sted over tid og det er ikke sikkert at man kommer frem. Og videre at å komme seg gjennom endringsrommet også kan bety at man må gjøre flere hopp underveis. Distriktssenteret (2014) viser da også i sin undersøkelse til at de kommunene som valgte å slå seg sammen brukte mellom 3-12 år på prosessen. De ikke sammenslåtte kommunene brukte derimot kun 1-3 år på prosessen frem mot en avgjørelse. Den vinklingen som dette tidsperspektivet gir samsvarer også med Kotter (1995), som sier at man må bruke godt tid på prosessen, og at å hoppe over viktige faser kan være skjebnesvangert. Slik sett kan en stille spørsmål ved om regjeringen ikke har tatt høyde for at en så omfattende transformasjonsprosess krever tid og refleksjon.

Hennestad (2014) sier videre at en virksomhet har flere fasetter og funksjoner, og er kanskje lokalisert flere steder geografisk. I denne konteksten kan man definere de interkommunale samarbeidene som at virksomheten er lokalisert flere steder og at disse avtalene er mangefargede i forhold til oppgaveløsninger. Som tidligere nevnt så er disse samarbeidene et resultat av at kommunene ikke klarer å drifte tjenestene på egen hånd. Det blir da også fremhevet i LK at man må bruke reformens muligheter hvis det er til kommunens beste. Det er også dette som vektlegges i SK når det blir pekt på at gode og likeverdige tjenester er den viktigste målsetningen i reformen. Bukve (2012) sier at løsningen på kravene fra staten i forhold til generalistprinsippet kan være at man velger interkommunale samarbeidsløsninger med andre kommuner. Dette for fremdeles å være sterk nok opp imot staten for å hindre større endringer i arbeidsdelingen mellom staten og kommunene. Faren med disse løsningene er at man får en fragmentert styringsform, og at den demokratiske styringen med oppgavene blir svekket. Dette har også våre informanter sagt noe om. Bukve (2012) sier videre at disse samarbeidene på lengre sikt kan føre til at presset på oppgavesentralisering og strukturreformer øker. Rapporten fra Distriktssenteret (2014) viser at godt interkommunalt samarbeid over flere år bidro til å utløse sammenslåingsprosessen for de kommunene som valgte å slå seg sammen. Dette kan være en indikator på at gode interkommunale samarbeid kan være en driver i reformarbeidet. På den andre side så sier informantene i LK at hvis tidligere samarbeid ikke har vært produktive, så er dette en hemmer for prosessen. Det kan derfor se ut til at det er den lokale erfaringen som er avgjørende for hvilke kandidater man finner aktuelle som sammenslåingskandidater.

Autonomi er en av de fire verdiene som Jacobsen (2009) målbærer når det gjelder kommunene. Fundamentet for autonomien hviler på verdiene funksjonalitet, effektivitet og demokrati. Han hevder at dette igjen innebærer frihet fra statlig styring. Dette kan igjen overføres til kommunereformprosessen der det kreves en viss frihet for å kunne foreta en effektiv tilpassning av målsetningene i reformen til lokale behov. Slik kan man skape lokalt engasjement og politisk deltagelse. Friheten til å ta avgjørelse er imidlertid uløselig knyttet til det som kan bli et problem, nemlig ulikhet. Noe som igjen innebærer at kommunene har forskjellige prioriteringer i forhold til hverandre. Rommetveit (1995) sier at offentlige beslutningsprosesser berøre flere aktører med ulike preferanser. Dette kommer også tydelig frem fra informantene i LK, som hevder at uansett hvilket retningsvalg de tar, så vet de ikke hvilken vei de andre kommunene vender seg. Som tidligere nevnt er de i SK avholdende til å gå inn i forhandlinger med randkommunene av frykt for å virke truende. En av informantene i SK går sågar så langt at han hevder at Stortinget, som premissleverandør, også kunne stått for avgjørelsen. Habermas (Rommetveit, 1995) sier da også at resultatene eller konsekvensene av en aktørs handlinger ofte er avhengig av hva andre aktører gjør. En opptelling av intensjonsavtaler viser at av tolv kommuner på Vestlandet så var der kun en som hadde ett alternativ og det var den store bykommunen. Alle de andre hadde fra 2 - 3 alternative sammenslåingspartnere (Dale, 2016). Dette kan være en indikasjon som styrker informantenes oppfatning om at det er vanskelig å ta et retningsvalg. På den ene siden så har altså lokalpolitikerne fått et oppdrag fra regjeringen om å utrede og gjennomføre kommunesammenslåinger. På den andre siden så er kriteriene uklare og det blir dermed vanskelig å ta et retningsvalg. Noe som informantene, spesielt i LK, ser på som en stor utfordring. Dette innebærer at kommunene i denne prosessen har stor grad av autonomi i forhold til beslutningene som skal tas, men at denne friheten også fører til at innholdet i beslutningen blir uklar. Hennestad (2014) sier at det som gjør det vanskelig å skrive om visjoner, er nettopp poenget med at visjon og "commitment" er sammenvevd. Det skrevne ord kan godt være noen sin visjon, men de er ikke organisasjonens visjon før de er utbredt, forstått og internalisert blant organisasjonens medlemmer. Han hevder også at det er få av de visjonene de har sett på som er særlig oppeggende, eller retningsgivende for folk i de organisasjonene de skal virke. Som tidligere nevnt snakker også Kotter (1995) om viktigheten av at visjonen kommuniseres ut på en slik måte at man unngår at organisasjonen blir tatt i feil retning, eller i ytterste konsekvens ingen plass. I Distriktssenteret (2014) sin rapport blir det vist til en del suksesskriterier i forhold til de kommunene som har slått seg sammen. Som tidligere nevnt viser de til at det har vært et tydelig initiativ innenfra og med en reel lokal forankring i de sammenslåtte kommunene, mens i de kommunene som valgte å ikke slå seg sammen, kom initiativet utenfra. Hennestad (2014) sier at for å få til en endring må det være et ønske om en fremtidig situasjon som skiller seg fra nåsituasjonen og at denne forskjellen må klargjøres. Desto mer uklar den fremtidige situasjonen fortoner seg, jo vanskeligere blir det å gripe fatt i endringsoppgavene.

Eierskap.

For å kunne skape et eierskap til en reformprosess sies fra Regjeringen i kommunereformen at involvering og kommunikasjon er elementer som er vesentlige (Meld. St. 14, 2015). En kan her snakke om politisk eierskap og fellesskap til prosessen. Forankring gjennom kommunikasjon og bruk av informasjonsarbeid er tiltak som kan føre til eierskap hos både politikere og innbyggere. Avklaringer i form av strukturer som økonomi og lokalisering er også viktig. Dette kommer også frem i distriktssentrets evalueringsrapport. I de 7 kommunene som slo seg sammen i den rapporten var det et fellestrekk at det var et lokalt initiativ og eierskap til premissene og prosessen (Distriktssenteret, 2014).

Liten kommune.

Når det gjelder eierskap til prosessen så blir det lagt vekt på at den langsiktige visjonen for selve kommunen, i relasjon til sammenslåing, kunne vært bedre utredet. For regionen har man derimot valgt å sette sammen et utvalg av politikere og ansatte i administrasjon for å utarbeide egne rapporter. En av informantene sier at:

«vi har gjort det selv, noe som gir oss mye større eierskap og også at det er mer temperatur i den, da en er tett innpå problemstillingen».

En annen av informantene er klar på at han ikke har sansen for så store endringer. At det er mer naturlig at ting skjer litt etter litt i takt med samfunnsutviklingen generelt. Og at dette igjen har sammenheng med dyktigheten til de som står for reformeringen.

«Da går det på kompetanse kort og godt. At kommunene, ikke bare kommunene, men staten også har den kompetansen som trengs for å gjennomføre endringer. Òg at lovverket også blir justert i forhold til det».

Stor kommune.

Det ser ut til at politikerne legger mye i at dette er en frivillig reform og at graden av eierskap til selve kommunereformen er viktig for å få til en god endringsprosess. Noen av informantene hevdet at reformen oppleves som både maktarrogant og Oslostyrt. Dette blir begrunnet med at det er departementene og regjeringen som styrer og at man da mobiliserer motkreftene og distriktskreftene. Dette fører så igjen til at man taper en del gode argumenter fordi det drukner i «vi og dem» kritikken.

«Tror ikke det er stor lojalitet til det som er satt av regjeringen. Man ser på om det er noe i dette for meg eller oss. Da bruker man regjeringens intensjon, om en finner ut at det er lønnsomt. Tror ikke at man føler noe slag eierskap».

Det sies at dette er en reform basert på frivillighet. Dette sammen med at det blir oppfattet som et mål at reformen skal gjennomføres og implementeres etter reformens målsetting gjør at informantene er opptatt av begrepet frivillighet. Informantene sier at det er viktig at den enkelte kommune får bestemme selv, og at de ser fordelene med å slå seg sammen med en

annen kommune. Utfordringen for politikerne er at det er vanskelig å ta retningsvalg da det er usikkert om andre kommuner velger samme retning. Struktur og design på selve reformen er noe politikerne sier det burde vært mer av.

Drøfting eierskap

Kotter sier at det er viktig å skape en visjon og at det er viktig at denne blir kommunisert ut. Uten troverdig kommunikasjon, vil man aldri klare å fange hjerte og sinnet til de som blir berørt av forandringene (Kotter, 1995). Et engasjement vil ut fra dette kunne bli skapt ved god kommunikasjon og informasjon. Engasjement vil ut fra dette føre til ønske om involvering. Ut fra vår forskning ser det ut til at politikerne i SK ikke er like involvert eller engasjert som politikere i LK. Denne forskjellen har mest sannsynlig sammenheng med erkjennelse av behovet for endring. Ifølge Kotter (1995), steg 2 i endringsprosessen, er det viktig å skape en koalisjon av makt som ser behovet for endring. Denne koalisjonen vil med utstrakt involvering og vedvarende hyppig kommunikasjon med de involverte, kunne endre kulturen og øke forståelsen for endringen. Dette vil kunne påvirke følelsen av eierskap til reformen. Politikerne er de som skal gjennomføre reformen, de har makt og kan derfor sies å være den koalisjonen som vil ha ansvar for dette. Ut fra dette kan en anta at om politikerne ikke får innbyggerne med på laget, vil det være vanskelig å få gjennomslag for tiltak. Mange kommuner har benyttet forskjellige konsulentfirma som for eksempel Telemarksforskning til å utarbeide kartleggingsrapporter. At den LK selv har utført dette har ført til at de opplever et større eierskap til reformen. De har bl.a. utarbeidet en SWOT analyse om framtidig tenkt situasjon.

Involvering er sentralt når vi nå stor ovenfor valget om folkeavstemning eller ikke.

Innbyggerne må være godt informert og ha fått god forståelse av hva endringene vil føre til før de foretar en folkeavstemning for eller imot. De må vite hva de stemmer over. Som tidligere drøftet vil det være vanskelig for innbyggerne å ta en avgjørelse som bygger på en «sann» viten ved en folkeavstemning. En folkeavstemning kan oppleves som involvering, og kan av den grunn føre til økt eierskap til reformen. Våre informanter mener også at innbyggene skal være med på å skape resultatet. De skal ha mulighet til å være med på å påvirke gjennom uttalelser og delaktighet i prosessen.

Kommunene har over tid fått et betydelig ansvar for måten velferdstjenestene utformes på i Norge. Som tidligere nevnt er Samhandlingsreformen et eksempel på dette. Som kjent er det i kommunene brukerne av tjenestene bor. Dette er noe de har et eierskap til. Kjennskapen til tjenestene og eierskap til kommunen skaper legal legitimitet i den forstand at de oppfyller de krav som stilles fra styringsmakten (Busch, 2013). Våre informanter i SK sier at de opplever reformen som både maktarrogant og Oslostyrt. Dette er til bekymring av lokaldemokratiet, referert av våre informanter. Det tolkes som at regjeringen ikke har oppnådd den legitimiteten de ønsker og følgelig heller ikke eierskapsfølelse blant befolkningen i forhold til selve

reformideen. Busch sier at for å kunne få et eierskap til en prosess er det viktig at en kjenner prosessens mål og strategier (Busch, 2013). Politisk må man finne en tro på at en skal lykkes med reformen. Det burde ha vært politisk prestisje i å lykkes.

En forutsetning for at partene skal prioritere arbeidet og sikre framdrift er at deltakerne opplever et felles ansvar og har den samme eierskapsfølelsen. Dette kan settes i sammenheng med kollektiv enighet slik at de involverte parter jobber mot samme mål og at motstand ikke blir sentralt, men at de opplever et felles ansvar.

Det er i kommunene reformer blir til praktisk politikk. Flere av våre informanter ga ikke uttrykk for god kjennskap til reformens målsetting eller strategi. Det ser ut til å være stor mangel på det Winter kaller politikerdesign i reformprosessen. Flere av våre informanter peker på at reformen forutsetter at kommunene skal implementere reformen lojalt og nøyaktig i forhold til reformens målsetting og ut fra de tiltak som er beskrevet i de verktøy som følger med. Implementeringsprosessen er derfor hierarkisk og instrumentell. Jacobsen (2014) sier at ledelsens viktigste oppgaver vil være i iverksette og være bindeleddet mellom organisasjonen og omgivelsene. Den politiske ledelsen sitter også på den formelle makten. Dette i form av posisjon. De vil også ha en symbolsk makt som utøver i form av en «gallionsfigur» eller helt. Viktigheten av dette er beskrevet i Bolman & Deals symbolske ramme (Bolman, 2009). Vi spurte hva våre informanter la i en god politisk leder. De sier at en god politisk leder må klare å se de store vyene, ha en retning og ha en klar visjon. Dette sammen med at en ikke kan være for opptatt av seg selv. Det å inneha egenskaper som appellerer til innbyggerne vil være til hjelp slik at flest mulig kan se på den politiske lederen som den «gallionsfiguren» en må være. Dette er også med på å skape eierskap til reformen i den forstand at det kan skape en tilhørighet til den lederen som står fram med de riktige egenskapene. Å ha tro på at vedkommende greier å ivareta de utfordringene som dukker opp vil kunne gi bedre eierskap til reformen og videre en bedre tro på en sammenslåing. Karismatisk ledelse er ifølge Jacobsen (2014) hvor man leter etter egenskaper som skaper entusiasme og begeistring blant andre. Å inneha den egenskapen vil gjøre at lederen blir vist høy grad av tillit, hengivenhet og lojalitet. Det som kjennetegner karismatiske ledere er at de kan utvikle, formulere og kommunisere visjoner. Spesielt i SK var en informant svært fornøyd med sin ordfører, en som var i besittelse av mange av disse egenskapene og ga uttrykk for at vedkommende var riktig person til en større oppgave.

Identitet.

Når mennesker omgås hverandre på forskjellige arenaer i livet så utvikles det også sosiale fellesskap mellom dem. Bukve (2012) sier at et slikt sosialt fellesskap kan defineres som en gruppe mennesker som har en opplevelse av tilhørighet til hverandre. Slik sett kan man si at identitet ikke bare definerer nærhet til noe, men også avstand til andre. Denne tilhørigheten og avstanden viser seg også via ulike symboler. I internasjonale studier blir det antydnet at

denne fellesskapsfølelsen har en klar fysisk dimensjon. Og at den fysiske nærheten minsker den sosiale avstanden mellom mennesker. Slik at det blir lettere å både kommunisere og samhandle.

Liten kommune

Det blir fremhevet at identiteten til stedet man kommer fra er sterk, men at det kan være kulturforskjeller mellom grendene og at det derfor kan variere fra bygd til bygd. *«Du har jo det med dugnadsånden og at en får til ting i grasrota i de små bygdene».*

At identiteten dermed ikke er knyttet til kommunen og slik sett tror man ikke at dette kommer til å forandre seg i en storkommune. Det blir hevdet at: *«ofte så er denne identiteten knyttet til den gata du bor i».* På den andre siden så blir det sagt at byen er en trussel mot identiteten. At mange har en holdning om at nå skal alt legges ned. Og dette alt innebærer blant annet kommunevåpen og andre symbolske verdier. Dette berører det følelsesmessige forholdet til identiteten. En av informantene uttrykker det slik:

«Hvorfor bruker alle kommuner kommunevåpen? Det tilsvarer en logo, og en har investert mye der, og det skaper binding til det. En skaper identitet opp mot det og det er jo der en møter motstand og det er helt innlysende».

Stor kommune

Informantene fra den store kommunen var også opptatt av dette med identitet. Ikke først og fremst for sin egen del, men at de små kommunen så på det som en hemmer i forhold til sammenslåing. Det påpekes at mange er redde for å miste sin egen identitet fordi maktforhold vil endres og det kan skape en frykt for det ukjente. Identitet er noe som de sier står sterkt, spesielt på «bygda», eller i små kommuner.

«Små kommuner har sterk identitet som slår ut i engasjement fordi de er redde identiteten blir borte».

De samme informantene er opptatt av å opprettholde identiteten i alle deler av kommunen.

«Største utfordring er å bevare identiteten til alle deler av regionen. Må legge vekk en del følelser og det krever mye».

De ser det som en oppgave å kunne beholde identiteten til bygda, bevare identiteten og de positive ringvirkningene det har, men allikevel være en del av noe større. De er opptatt av at en prosess omkring kommunestruktur ikke bare vil dreie seg om økonomi, tjenestetilbud, infrastruktur, administrativ og politisk styring. De peker på andre faktorer som er viktige og som ikke må undervurderes som identitet, symbolikk og følelser.

Drøfting identitet

Tidligere undersøkelser viser at tilhørigheten til lokalsamfunnet er sterkt og at tilhørigheten til kommunen er mindre sterk (Distriktssentret, 2014).

Det kommer fram i flere av de utredningene som er gjort av distriktssentret at vurderingene går ut fra om de føler seg i samme båt med en eller flere nabokommuner, eller hvem de føler

mest tilhørighet til. Frisvoll og Almås (2014) lanserer begrepet interkommunal identitet som et fundament som alle vellykkede kommunesammenslåinger hviler på. Interkommunal identitet vokser fram som en følge av interaksjon på tvers av kommunegrensene i kommuner som er aktuelle for sammenslåing. Pendling er et eksempel på noe som kan være med på å utvikle interkommunal identitet. I vår forskning kommer det fram fra både LK og SK at avstander til kommunesenter, arbeidssted, skole, idrettsanlegg og lignende er viktig. Bo- og arbeidsregionen, som er et sentralt poeng i forhold til sammenslåing i LK, kan være en kime til en dannelse av en slik identitet. Frisvoll og Almås (2014) sier at om den interkommunale identiteten er fraværende eller svak er ikke kommunene modne for sammenslåing. Det kan bety at det bør jobbes mer med å arbeide fram en felles identitet både i selve prosessen og i byggingen av en ny kommune.

Derlega m.fl. (1991) viser i Busch (2013) til tre begreper: Selvbilde, selvfølelse og identitet. Behovet for god selvfølelse kan differensieres i to underliggende motiver: selvforsterkning og selvbeskyttelse. Selvforsterkning viser til styrking eller bedring av selvfølelsen, mens selvbeskyttelse innebærer at en forsøker å unngå tap av selvfølelsen. Stolthet og verdighet er sterke følelser hos alle mennesker (Busch, 2013). Dette kan legges til grunn når en skal se på hva som skaper identitet ute i kommunene.

Om en ser dette i et kommuneperspektiv så ser vi ut fra våre informanter at det kan knyttes identitet til det området der en er bosatt. Skolekrets, idrettslag, velforeninger og slike interesseområder som betyr noe for innbyggerne. Det handler om hvor viktig det kan være at folk kjenner hverandre i mindre lokalmiljø. Det er ikke antall rådhus eller rådmenn i regionene som avgjør det sosiale livet. Ut fra våre informanter er det lokalsamfunnet som lager identiteten mer enn selve kommunen. I evalueringsrapporten fra Distriktssentret (2014), var diskusjon om kommunevåpen sentral i flere av prosessene. Det ser ut til at mye av identiteten ofte i store sammenhenger knyttes opp mot symboler som rådhus, og ikke minst kommunevåpen. En organisasjons identitet kan settes i et symbolsk perspektiv (Bolman, 2009). Som teorien sier så dannes denne identiteten ut fra følelse av tilhørighet samt historier, verdier og symboler. Dette er noe de som skal gjennomføre denne prosessen må ta på alvor. I SK sies det at en stor utfordring er å bevare identiteten til alle deler av regionen. Samtidig så må man må legge vekk følelser, noe som vil være krevende. Å bygge et nytt «image» kan gi en ny identitet, men det vil fordre mye å ivareta dette.

Det ble sagt fra LK at kommunevåpen kunne sammenlignes med en logo. Det er ofte slik at det er investert mye i merkevarebygging og et kommunevåpen kan skape en binding, eller en identitet opp mot det (Bolman, 2009). Dette viser at slike symboler er viktig for oss. Også hvor rådhuset skulle ligge var en diskusjon. Hvorvidt avstand var et tema varierte, men rådhuset er symbolet på noe samlende, og noe som var viktig i sammenslåingsprosessene. Det var ingen forskjell på om det var en prosess som endte i sammenslåing eller ikke. Det sies at engasjementet ofte er større på bygda enn i byen. Det kan så være, men i Norge har vi generelt et stor sosial engasjement. Sosial kapital som et begrep er betydningsfullt i

Norge. Sosial kapital er bygd på tillit og at folk flest er å til å stole på. Verdier som står sterkt i Norge er bl.a. å stille opp, noe dugnad er et godt eksempel på. Vi stiller frivillig i styrer, som trenere og som dugnadspersonale for idrettslag. Nettverk dannes ved å knytte horisontale bånd mellom folk sier Putnam (2000). Han bruker begreper som bånd og bruer og sier at bånd baseres på familie, nær slekt og venner. Det bringer folk sammen og forsterker identiteten. Med bruer mener han at mennesker er koblet opp mot hverandre med mer fjerne bekjente, og bygger bruer mellom ulike mennesker og ulike grupper av. Ut fra hans teori vil derfor mye av vår identitet ligge i familie eller hvor vi har tilknytning til sosiale aktiviteter. Det kan settes i sammenheng med vår forskning og funn fra distriktssentret.

Mye i det norske samfunnet er basert på dugnad. I dette konseptet ligger det mye av det Putnam kaller bruer. Håkon Lorentzen og Line Dugstad har forsket på dugnad og har utgitt en bok om det. De mener det er en ny type dugnad som bygges opp. De bruker begrepet pengedugnad. Lorentzen mener at dugnadens kjerneforutsetning er en følelse av fellesskap, og et ønske om å realisere noe som overgår den enkeltes økonomiske mulighet (Lorentzen, 2011). Dette vil ikke svekke den sosial kapitalen, da deltagelsen er lik, selv om kompenseringen for innsatsen er annerledes enn vi er kjent med fra tidligere. Både i LK og SK blir dette omtalt. Dugnadsånden kan variere sier de, men at en får til ting i grasrota i de små bygdene. «*De får det til på bygda*». Det er etablert forskjellige tilskuddsordninger for den type virksomhet. I Norge har vi tilskuddordninger til lag og organisasjoner fra statens og kommunens side. Dette er et godt eksempel på en insentiv som fremmer sosial kapital. Dette gjør at det er enklere å drifte frivillighet og vil derfor også være fundamentalt for barn og unge og deres dannelse av identitet. Dette er en offentlig verdi som for oss er betydningsfull. Ut fra Moore's teori om dannelse av offentlige verdier så vil dette være gode eksempler hvor både det offentlige bidrar sammen med innbyggerne og skaper noe som har stor betydning for innbyggerne (Moore, 1995). Moore sier at mye måles i hva som blir investert, altså input. Tiltakene er output og det innbyggerne nyter godt av i form av deltagelse og sosialt engasjement og samvær, samt dannelse av identitet blant unge er outcome.

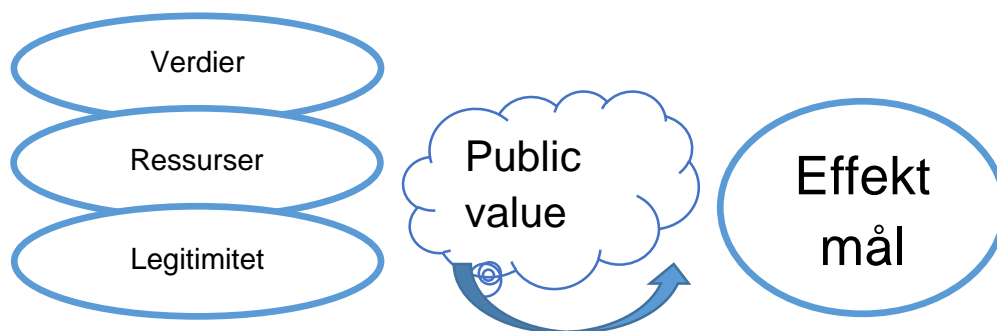


Fig. 4. Hvordan offentlige ressurser dannes og hva de fører til.

Modellen forklarer at det investeres i verdier, ressurser i form av f.eks. dugnadsinnsats, samt at det må være legitimt. Dette skaper en offentlig verdi. Det er effektmålene, eller outcomen som er viktig for oss som innbyggere og deltakere i et identitetsskapende miljø.

Hva har verdi for det brede lag av befolkningen, og ikke bare spesielle behov for små grupper i samfunnet. Moore setter dette i et tidsperspektiv og forsøker å se på hvilke verdier kommende generasjoner vil ønske basert på offentlige beslutninger. Moore snakker om public sphere, eller folket som et felles sett av verdier, steder, organisasjoner, regler, kunnskap og andre kulturelle kilder. Dette er med å skape identitet for de som deltar i dette. Hva er så gevinsten med samarbeid med frivillig sektor. For offentlig sektor kan det dreie seg om å øke den erfaringsbaserte fagkunnskapen, samt å fange opp behov, meninger og trenger ellers i det sivile samfunnet. Samtidig som at frivillig arbeid er med på å skape identitet vil samarbeid med frivillig sektor være med på å øke legitimiteten.

Sammendrag forskningsspørsmål 3

Regjeringen hevder at de ikke vil innføre en kommunereform for å forandre Norge, men for at Norge har forandret seg. Kommunestrukturen har vært tilnærmet den samme de siste 60 årene, det er derimot oppgavefordelingen mellom staten og kommunene som har vært i størst endring. Siste store forandring av kommunekartet bygde på mye av de samme argumentene som vi også ser for dagens kommunereform. Forskjellen er at det den gangen skulle skapes kommuner som skulle være grunnmuren i forvaltningen av tjenesteytingen til innbyggerne. I et historisk perspektiv har generalistprinsippet ført til stadig flere og tyngre oppgaver for kommunene og likhetsprinsippet er da også noe informantene i begge kommunene hevder er under press. Regjeringen har heller ikke tatt med de globale utviklingstrendene i begrunnelsen for å gjennomføre reformen. Kommunestyrene har rollen som lokalt folkestyreorgan og ideen bak denne formen for delegering er at det er den som er nærmest utfordringene som har best oversikt over problemområdene. Og at de to ulike forvaltningsnivåene skal ha en gjensidig påvirkning av hverandre. At denne oppgavefordelingen faktisk skjer i praksis blir imøtegått av informantene. I LK er man klart avvisende til denne fremstillingen av arbeidsfordeling og i SK stiller man også spørsmål ved

lokaldemokratiet sin egentlige fungering. Underveis i forløpet med å danne nye kommuner valgte regjeringen å foreslå nye oppgaver til kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Dette for sannsynligvis å vise at man var villig til å styrke kommunenes selvråderett. Innholdet i denne oppgavemeldingen har vist seg så tam at rett før man skal ta en beslutning om veivalg så er fremdeles 8 av 10 ordførere usikre på kommunenes framtidige rolle i forhold til staten. I løpet av denne tiden har det også kommet melding om en redusering av antall fylker og oppretting av nye regioner (Regjeringen, 2015–2016). I Danmark valgte man å avklare finansieringsmodellen, regioninndelingen og oppgaveoverføringen før man gikk i gang med forhandlingene mellom kommunene. Det var slik sett en klar plan på hva forutsetningene for kommunereformen var. Det å skulle drive denne formen for endringsledelse stiller store krav til politikerne. I undersøkelsen blir det stilt spørsmål ved kunnskapsnivået til kommunepolitikerne og også poengtert at saksmengden er så stor at det blir vanskelig å sette seg inn i sakene. Noe som igjen kan føre til at man ikke klarer å se det store bildet, der kommunen er en del av noe større. Dette kan igjen få konsekvenser for både hva politikerne har fokus på og hvordan de oppfatter målene i reformen. Det som er felles for både LK og SK er at de ser for seg flere heltidspolitikere i en ny storkommune og at dette også vil påvirke måten lokaldemokratiet fungerer på. Når det gjelder retningsvalg så er det stor ulikhet mellom LK og SK. Den førstnevnte er opptatt av å posisjonere seg i forhold til potensielle partnere, mens den sistnevnte er mest opptatt av randkommunene sitt retningsvalg. Dette kan være et tegn på at føringene fra regjeringen er uklar og en av informantene sier da også at denne friheten ikke er et gode. Tidshorisonten for kommunereformen blir sett på som for kort og et hinder for å få til gode forløp. Begge kommunene har samarbeid på tvers av kommunegrensene og styringen av disse kan utgjøre et demokratisk problem. Det blir da også fra LK fremhevet at reformen kan være et mulighetsvindu for å få til bedre løsninger. Kommunene er ulike og har derfor forskjellig prioritering i forhold til hverandre. Det åpne mandatet fra regjeringen når det gjelder tilnærmingen til prosessen og retningsvalg blir av informantene tolket som et hinder for å få til gode løsninger. Dette fordi det er vanskelig å spå hva andre kommuner går for, noe som antall intensjonsavtaler også kan være en indikator på. I litteraturen blir det fremhevet at det bør være en sammenheng mellom målet og hvilken vei man skal gå for å nå det. Eierskap og lokalt initiativ blir fremhevet som viktige faktorer for å gjennomføre reformen. Det kommer tydelig frem i undersøkelsen at behovet for endring er ulikt i de to kommunene. Blant politikerne i LK er det et større engasjement, enn i SK. Dette kan ha sin forklaring i at endringsbehovet er størst i LK. Det kommer klart fram i vår undersøkelse at identiteten vår finnes i lokalsamfunnet og nærmiljøet. Dette er helt i tråd med hva teorien om dannelse av identitet sier. Frisvoll og Almås peker på begrepet interkommunal identitet og viktigheten av denne under planleggingen og byggingen av nye kommuner. Det ser ikke ut til at våre to case har hatt fokus på dette. Identiteten bygges og vedlikeholdes der hvor en har tilhørighet og hvor en finner samarbeid og har følelser for en er med på å bygge eller drifte. Det er derfor at

politikerne i SK er opptatt av å sørge for å ivareta identiteten i mindre randkommuner. Det er derimot ikke igangsatt tiltak som kan føre til en mer felles identitetsfølelse. Idrettslagene, grendeskolene og andre samlende symboler vil kunne ivaretas til tross for en sammenslåing med andre kommuner ifølge politikerne i SK. Det kan derfor sies at det er en viktig oppgave å tilrettelegge slik at de offentlige verdiene blir ivaretatt på en slik måte at outcome/effektmålene til innbyggerne blir slik at de kan identifisere seg med de. Det har erfaringsmessig vært viktig i prosesser som har ført til sammenslåing at dette har vært i fokus. Kommunene har fokusert på symbolske ting som beliggenheten av rådhus, samt kommunevåpen. Dette kommer også fram i vår forskning. Det snakkes om at kommunevåpen er som en logo og at det er investert mye i det og at det derfor blir skapt en binding og identitet opp mot det.

Eierskap kan knyttes opp mot kjennskap til mål og strategier. I følge teorien er dette en viktig forutsetning for å kunne implementere selve reformen. Kotter sier at en må fange hjerte og sinnet til de som blir berørt av endringen. Det er grunn til å tro at regjeringen ikke har greid å skape den følelsen hos politikerne og at de derfor ikke kjenner de har den eierskapsfølelsen som er nødvendig.

Oppsummering

I problemstillingen har vi spurt om hvordan politiske tanker kan transformeres til handling i en reformprosess. Det spesielle med denne avhandlingen er at den tar for seg en prosess som er under utvikling. Den foregår dermed i nåtid og vi har derfor hatt mulighet til å få frem hva som skjer i nuet. Dette i motsetning til annen forskning som ofte ser tilbake og dermed er farget av de erkjennelsene som er kommet til i ettertid. For å få best mulig innsikt i de kognitive forståelsesrammene rundt kommunereformprosessen valgte vi å gå direkte til kilden ved å intervju et utvalg av politikere. I tillegg til dette valgte vi å bruke dokumenter for å få et bredere grunnlag for å forstå bakgrunnen for endringsprosessen. I og med at kommunene i Norge ikke er en ensartet størrelse valgte vi å se på to kommuner, av ulikt format, og som ikke hadde noen befatning med hverandre.

Våre funn viser at det er bred enighet blant politikerne i begge de undersøkte kommunene om at det må en endring til. Dette for å kunne levere dagens lovpålagte oppgaver og for å kunne møte fremtidens utfordringer. Tilstedeværelsen av alle interkommunale samarbeid blir også sett på som en utfordring fordi det fører til indirekte demokrati. Samt at store saksmengder er et hinder for god kunnskap og derved kan gi mindre politisk styring. Det viser seg derimot at det er stor forskjell på om de anser dette endringsbehovet som gjeldende for egen kommune. Den SK er klar på at de er store og robuste nok til å drifte egen tjenesteproduksjon, men uttrykker bekymring for randkommunene. LK ser derimot helt klart at de er avhengig av andre for å kunne yte lovpålagte oppgaver ut fra dagens generalistprinsipp. Funnene i vår forskning ser dermed ut til å samsvare med regjeringens målsetninger for kommunereformen. Slik sett viser dette at regjeringens visjon for ny kommunestruktur er i tråd med hvordan kommunepolitikere opplever dagens situasjon. Dette burde således gi et godt utgangspunkt for det videre reformarbeidet, men fremdeles så gjenstår konkretisering og implementering.

Det kommer frem i undersøkelsen at politikerne etterlyser sterkere føringer fra regjeringen i forhold til hvordan de skal gjennomføre reformprosessen. De to undersøkte kommunene har ulik tilnærming når det gjelder å gå i forhandlinger med nabokommunene. Dette vises ved at LK har inntatt en aktiv rolle opp mot potensielle sammenslåingspartnere, mens SK derimot er en passiv aktør. Dette kan være et funn som er med på å bekrefte informantenes virkelighetsforståelse i forhold til manglende struktur og design. Noe som kan sies å bli ytterligere bekreftet ved at de fleste kommunene i reformprosessen har inngått flere intensjonsavtaler. Dette kan igjen sees på som en form for helgardering fordi det mangler retningsviser. Slik sett kan man si at regjeringen har formulert adekvate mål for hva man ønsker å oppnå, men at den ikke har beskrevet nødvendige tiltak for å nå målene og dermed den ønskede fremtiden. Regjeringen hevder at det er viktig at bykommunen settes bedre i stand til å møte fremtidens utfordringer. Hvis man ser på den ulike tilnærmingen de to

kommunene har, kan en stille spørsmål ved om man i reformprosessen burde gått vekk fra generalistprinsippet, og heller gitt de store kommunene et annet mandat, som kunne legitimere en rolle som lokomotiv i forhandlingene. På denne måten hadde både små og store kommuner fått retningslinjer for utviklingen av sin del av helheten. I skrivende stund har det vært avholt en del folkeavstemninger og den klare tendensen er at innbyggerne i store kommuner stemmer ja, mens i små kommuner stemmer de nei. Dette bildet kunne derimot sett annerledes ut hvis regjeringen hadde fulgt Kotter`s (1995) fase 2 og bygd en koalisjon av makt med store kommuner slik at de hadde sett utfordringene og mulighetene ved å slå seg sammen med randkommunene og klart å kommunisere dette ut på en slik måte at det bygde tillit i de små kommunene. Distriktssenteret (2014) sin rapport, når det gjelder vellykkede kommunesammenslåinger, viser da også at et av suksesskriteriene har vært at man har sett mulighetene, men også hatt en ærlig kommunikasjon når det gjaldt utfordringene.

Informantene etterlyser også bedre informasjon og kommunikasjon fra statlig nivå. Opplyste innbyggere er en forutsetning for at demokratiet skal fungere og da er god informasjon helt grunnleggende. Innbyggerne er tilbøyelig til å kunne tro at det man har i dag er godt nok, og det kan derfor være en utfordring å få politikere og innbyggere til å tenke mange år fram i tid. Det er altså ikke bare for dagens oppgaver vi trenger kommunesammenslåing, men også for de framtidige utfordringen vi står overfor. For politikerne er det avgjørende at beslutningen de skal ta er legitim for å kunne håndtere mulig kritikk i etterkant. Generell mangel på informasjon i befolkningen kan derfor få konsekvenser hvis man velger folkeavstemning som retningsgivende for avgjørelsen om sammenslåing. Dette fordi at uten å ha klart å kommunisere visjonen ut på en måte som virker klargjørende og som appellerer til fornuften, vil det sannsynligvis bli en følelsesstyrt avgjørelse som bunner i frykt for tap av identitet. I våre funn kommer det frem at flere av de tidligere nevnte legitimitetsformene blir utfordret samtidig og dette kan igjen påvirke beslutningen. Et “nei” i en folkeavstemning kan derfor være et tegn på at legitimiteten til reformen ikke er tilstede blant stemmegiverne.

Regjeringen har vært klar på at dette ikke er en reform som er økonomisk begrunnet. Til tross for dette viser undersøkelsen at informantene legger økonomi til grunn når det gjelder de fleste vurderinger i reformprosessen. Det kan derfor se ut som at regjeringen har undervurdert hvor viktig økonomi er for politikerne i den daglige styringen av kommunene.

Distriktssenteret (2014) sier da også at de argumentene som slo sterkest ut i en kommunesammenslåing var av materiell art.

Regjeringen har brukt økonomiske incitament i form av engangstilskudd til de som velger å slå seg sammen, men dette ser ikke ut til å ha hatt ønsket effekt. I motsetning til dette har forslaget om nytt inntektssystem sørget for økt engasjement i prosessen. Det ser ut til at politikerne opplever dette som et skjult tvangsmiddel, som går på tvers av at sammenslåingene skulle være en avgjørelse der frivillighetsprinsippet står sterkt. Dette kan

tolkes som at når gulroten ikke har hatt ønsket effekt, så velger regjeringen å komme frem med pisk. Faren ved dette er at det blir sett på som urent spill fra regjeringen å bruke et slikt maktmiddel. Noe som igjen kan være med på å redusere regjeringens autoritet og derved legitimitet.

I tillegg til forslag om nye oppgaver og nytt inntektssystem til kommunene, har regjeringen også valgt å komme med melding om ny regioninndeling. I Danmark valgte man å ta dette før man kjørte i gang prosessen med kommunesammenslåinger. Man kan derfor spørre seg om ikke regjeringen ville ha tjent på å ha dette på plass i forkant, eller i det minste ventet med alle nye innspill til kommunesammenslåingene var et faktum. Slik det er i dag har dette ført til uklarhet om veien videre for politikerne. Dette kan igjen føre til at selv om regjeringen sin visjon har fått tilslutning så kan de økte endringskravene underveis i prosessen føre til en svekket motivasjon for å få til endring. Kommunereformen skulle i utgangspunktet være en målreform for å spre makt og bygge samfunnet nedenfra. I stedet ser det ut til at det etter hvert har gått over til å handle mer om strukturer, enn mål.

Til forskjell fra dagens reformprosess brukte Schei-komiteen 15 år på å innføre forrige kommunereform. I nåtidens reform er mangelen på tid for å kunne kjøre gode prosesser noe som blir fremhevet av informantene. Kommuner er komplekse og historiske produkter og det høye tempoet på reformen kan derfor føre til at politikerne og innbyggerne ikke har fått den modningstiden de trenger for å kunne ta dette valget. Tidsperspektivet kan derfor være avgjørende på hvor suksessfull innføring av denne reformen vil være.

I de 15 årene Schei-komiteen virket var de innom de fleste av landets kommuner for å innhente informasjon. Denne informasjonsutvekslingen er også noe som blir etterlyst av informantene og ut fra dette ser det derfor ut til at reformen oppleves som toppstyrt, samtidig som kommunene har stor frihet i forhold til prosessen. Reformen er altså initiert fra sentralt hold og kan derfor i utgangspunktet tolkes som det Jacobsen (2004) betegner som "top-down" styrt. Dette innebærer at den i hovedsak er en rasjonell prosess, der man som virkemiddel bruker finansielle incentiver. På den andre siden så har regjeringen begrenset seg til å sette de sentrale visjonene for endring. For så gjennom utstrakt bruk av deltagelse og delegering bedt kommunene finne løsninger som kan skape eierforhold til prosessen. Altså en overgang til "bottom-up" tilnærming (Jacobsen, 2004). Med bakgrunn i dette kan en derfor spørre seg om gapet mellom disse to tilnærmingene er så stort at spranget blir for langt til å klare å gjennomføre endringene.

Med utgangspunkt i dette, og slik vi tolker våre funn, ser det ut til at måten man skal transformere tanker til handling i kommunene skjer gjennom en hybrid av government og governance. Noe som igjen fører til "wicked problems" som det er opp til kommunene å løse. Det er ikke urimelig å anta at den manglende konkretiseringen fra regjeringen kan føre til at man får store implementeringsproblemer rundt i kommunene. For å få til endring handler det

ikke bare om å komme seg over gapet som endringsrommet utgjør, men om å endre kart, terreng og seg selv i svevet (Hennestad 2013). Å skulle ta dette spranget gjennom endringsrommet innebærer dermed at man må forandre seg. Dette betyr at alle deler av organisasjon må endre måten man fungerer sammen på. Dette gjelder også måten man tenker at man fungerer sammen på. Slik sett kan det være at regjeringen også bør se på sin egen rolle og i hvor stor grad de egentlig er villig til å gi fra seg makt og myndighet til kommunene.

Slik vi tolker våre funn er det lett å anta at dette er en reform det vil bli vanskelig å få oppslutning rundt. Dette fordi det ikke er klare føringer, men kun gode intensjoner. Hvis det likevel skulle vise seg at det blir en rekke kommunesammenslåinger, til tross for at designet er uklart, vil dette være noe det er vel verd å forske videre på. Dette fordi man da kan få en annen type innsikt i hva det er som skal til for å transformere tanker om til handling. Hvis derimot våre spådommer skulle gå i oppfyllelse vil dette være med å bekrefte teorien på området som valid. Så om våre antagelser blir en realitet er det helt på sin plass å undre seg over hva det neste vil bli. Om regjeringen da har en plan B?

Referanser

- Aardal, B. (2002). *Demokrati og valgdeltagelse-en innføring og en oversikt*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Afrapportering fra utvalget om evaluering af kommunereformen. (2013). *Evaluering af kommunalreformen*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Bakke, D. V. (2016, april 07). *Ordførernes harde dom over kommunereformen*. Hentet fra <http://www.nrk.no/norge/ordforernes-harde-dom-over-kommunereformen-1.12889125>
- Beckhard, R. (1991). *The Essens of Schange*. San Fransico: Jossey-Bass.
- Benington, J. M. (2011). *Public Value. Theory & Practice*. Palgrave.
- Bolman, L. &. (2009). *Organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Bolman, L. &. (2009). *Organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Bolman, T. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS.
- Brunsson, N. (1988). *Organizations and Inconcistent Norms*. Stockholm.
- Brunsson, N. (2003). *Organized hypocrisy*. Malmø: Liber.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring. Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Busch, J. o. (1999). *Endringsledelse i det offentlige*. Oslo.
- Busch, T., & Vanebo, J. O. (1993). *Organisasjon ledelse og motivasjon*. Oslo: TANO.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Ole, V. J. (2011). *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., Vanebo, J. O., & Valstad, S. J. (2013). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- change-management-consultant. (2012). www.change-management-consultant.com. Hentet fra Kurt Lewin change theory: <http://www.change-management-consultant.com/kurt-lewin.htm>
- Christensen, D. (2011). *Tilfredshet med kommunale velferdstjenester: Har velferdstjenestene noe å si*.
- Christensen, T. m. (2008). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dag Ingvar Jacobsen, J. T. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Dag Ingvar Jacobsen, J. T. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Dale, T. E. (2016, april 6). *Byflørt eller singelliv*. *NyttiUka*. Ålesund.
- Delrapport fra ekspertutvalg. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Distriktssenteret. (2014). *Kunnskap og erfaring fra prosesser med kommunesammenslåing*. Steinkjer: Distriktssenteret - Kompetansesenter for distriktsutvikling.
- Distriktssentret. (2014). *Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*. Steinkjer: Distriktssentret.
- Distriktssentret. (2015). *Å bygge en ny kommune*. Steinkjer: Distriktssentret.
- Eidhammer, T. (2016, mars 19). *Tjenestetilbudet blir omtrent som nå*. Ålesund: Sunnmørsposten.
- Engelstad, F. (2005). *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finansdepartementet. (2015). *NOU 2015:1. Produktivitet-grunnlag for vekst og velferd- Produktivitetskommisjonens første rapport*. Oslo: Regjeringen.

- Frisvoll, S., & Reidar, A. (2014). *Kommunesammenslåing og identitet - betyr identitet noe i teknokratenes lekegrind*. Trondheim: Bygdeforskning.
- Fyrand, L. (1994). *Sosialt nettverk*. Otta: Forfatteren og TANO A.S.
- Gjerde, R. (2015, Aug 11). Statsministeren må dokumentere sine påstander. *Aftenposten*.
- Greni, H. (2016, februar 16). Sanners løfter er feil grunnlag for å slå sammen kommuner. *Aftenposten*.
- Gyldendal. (u.d.). *Store Norske Leksikon*.
- Hayek, F. (1960). *The Construction of Liberty*.
- Heggstad, Ø. J. (2015, Februar 03). *NRK Møre og Romsdal*. Hentet fra <http://www.nrk.no/mr/fengsel-pa-skodje-1.12187770>
- Hennestad, B. (2009, januar). *www.magma.no*. Hentet fra Endringsledelse i endringssituasjonen: www.magma.no/endringsledelse-i-endringssituasjonen
- Hennestad, R. (2013). *Endrings- ledelse og ledelsesendring*. Universitetsforlaget.
- Hennestad, R. (2014). *Endrings- ledelse og ledelsesendring*. Universitetsforlaget.
- Heywood, A. (2007). *Politics*. London: Palgrave Macmillian.
- Hyrve, G. (2014). Forelesning .
- Hyrve, G. (2014, oktober 27). Ulike tilnærminger til organisasjonsanalyse. Trondheim.
- Ingun Sletnes, C. H. (2013). *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*. Oslo: HiOA.
- IRIS. (2013). *Interkommunalt samarbeid - Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. oSLO: Kommunal og regionaldepartementet.
- Jacobsen, D. I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Jacobsen, D. I. (2013). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Oslo: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2014). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Jacobsen, G. (1990). Public Choice skolen. *Libertas*, 4-39.
- Jensen, B. (2016). Tar fra de små og gir til de største. *Kommunal Rapport*.
- Kihl, J. (2016, Februar 15). Vil snu Sanners system. *Klassekampen*.
- Kjøllestad, D. M. (2009). *SVIKT! - en introduksjon til public choice*. Oslo: Civita.
- Klausen, J. E., Renå, H., & Winsvold, M. (2014, nr.2). Færre, større og mer robuste kommuner? *Nytt Norsk tidsskrift*, 113-123.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2013–2014). *Prop. 95 S*. Oslo: Regjeringen.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Forslag til nytt inntekssystem for kommunene*. Oslo: Regjeringen.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015, mars 20). Meld. St. 14. *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo, Norge: Regjeringen.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Veien til ny kommune*. Oslo: Regjeringen.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Meld.St. 14*. Oslo: Regjeringen.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Meld.St. 14*. Oslo: Regjeringen.
- Kommunereform, E. (2014). *St.meld.14; Kriterier for en god kommunestruktur*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf
- KOSTRA. (u.d.). *Telemarksforskning.no*.

- Kotter, J. P. (1995, March-April). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, ss. 59-67.
- KS. (2014, Mai 20). Om store reformen og folkestyret. *Kommunal rapport*.
- Kvale, S. -B. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S.
- Lerø, M. (2015). Kommunereformen skyter fart. *Dagens Perspektiv*.
- Lorentzen, H. D. (2011). *Den norsk dugnaden*. Oslo: Cappelen Damm.
- Meyer, J. W. (1977, september). Institutionalized Organizations: Formal structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, ss. 340-363.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*.
- Müller, U. B. (2014). Kommunalreform i Danmark – erfaringer og refleksjoner. *Kommunalt innblikk*, Nr.3, s. 18-24 .
- NHO. (2015). Hentet fra NHO.no.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Norges forskningsråd. (2005). *Sosial kapital*. Oslo.
- Norsk Forskningsråd. (2005). *Sosial kapital*.
- Nortug, A. M. (2015). *Implementering av Velferdsteknologi*. Senter for omsorgsforskning - nr1/2015.
- Nyeng, F. o. (2006). *Tall tolking og tvil*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Proba Samfunnsanalyse. (2013). *Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåinger*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.
- Redaksjonen. (1990). Når staten ikke kan, hvad den bør. *Libertas*, 3.
- Regjeringen. (2009, september 19). *Meld.St. 47* . Oslo: Regjeringen. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009-/id567201/>
- Regjeringen. (2013, November 15). *NOU 2003: 19*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra [www.regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/28-millioner-til-velferdsteknologi-i-kom/id745681/): <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/28-millioner-til-velferdsteknologi-i-kom/id745681/>
- Regjeringen. (2014). *Prosess og milepæler*. Oslo: Regjeringen.
- Regjeringen. (2015, 12 16). *Forslag til nytt inntektssystem*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-nytt-inntektssystem-for-kommunene/id2467858/>
- Regjeringen. (2015, november 23). Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene. Oslo, Norge.
- Regjeringen. (2015). *Kommunereformen*. Oslo.
- Regjeringen, S. (2015–2016, april 05). Nye folkevalgte regioner– rolle, struktur og oppgaver. *Meld. St. 22*. Oslo, Norge: Det Kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartement.
- Regjeringen.no. (2014, mai 14). *Kommuneproposisjonen 2015*. Hentet fra Prop. 95 S (2013–2014): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/?q=&ch=3>
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, S. F. (2015, April 8). *6 gevinster på kommunereform i Danmark*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kronikk-Seks-gevinster-ved-dansk-kommunereform-7972825.html>
- Rønnestad, M. H. (2011). *Det kliniske intervjuet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Røste, O. B. (2008). *Politikk og økonomi- for statsvitere*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

- Rådmann. (2014). *En drøfting av status i Skodje kommune*. Skodje kommune.
- Sagdahl, M. (2014, mai 7). *Verdi*. Hentet august 29, 2015 fra <https://snl.no/verdi>.
- Scott, R. W. (2014). *Institutions and Organization*. Thousand Oaks, california 91320: SAGE Publications, inc.
- Skard, K. o. (2015, August 5). Rollebytte i kommunekampen. *Dagens Næringsliv*.
- SSB. (1994). *Fra Historisk statistikk 1994*. Hentet august 26, 2015 fra Administrative inndelinger og valg: <http://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/kap25.html>
- SSB. (2014, januar 1). Befolkning og areal i tettsteder. Hentet august 26, 2015 fra <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befteft>
- SSB. (2015, juli 1). *Nøkkeltall for befolkning*. Hentet august 26, 2015 fra <http://www.ssb.no/befolkning/nokkeltall/befolkning>
- SSB. (2016, mars 23). Sysselsetting, registerbasert. *Sysselsatte per 4. kvartal, etter sektor, tid og statistikkvariabel*.
- St.m.nr.27. (u.d.). *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*.
- Stangeland, T. K. (2008). *Humanmanagement.no*. Hentet fra Endringsledelse: <http://www.humanagement.no/Artikler/Endringsledelse.pdf>
- Statistisk sentralbyrå. (2015, Januar 1). *Statistisk sentralbyrå*. Hentet fra <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befteft/aar/2015-12-11#content>
- Svartdal, F. (2006). *Psykologiens forskningsmetoder-en introduksjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørensen, R. (Forskningsrapport 3/2007). *Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull?* Oslo: Handelshøyskolen BI.
- Sørensen, R. L.-E. (Forskningsrapport 3/2007). *Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull?* Oslo: Handelshøyskolen BI.
- Sørensen, T. P. (2006). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thomassen, M. (2007). *Vitenskap kunnskap og praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Turner, v. (1982). *From Ritual to Theatre*. New York: PAJ Publications.
- Vanebo, B. I. (u.d.). Foredrag MPA 2014.
- Vanebo, J. O. (2012). *Kommunesammenslåing: Færre og sterkere kommuner*. Oslo: Cevita.
- VG nyheter. (2015, August 13). Hentet fra VG.no: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/kommunevalget-2015/nho-vil-kutte-fra-428-til-77-kommuner/a/23503578/>
- Vinsand, G. (2016, mars 02). Strategikonferansen 2016 og fylkesmøte. Molde.
- Wennes, G. o. (2006). *Tall, tolkning og tvil*. Cappelen.
- Winter, S. (2013). *Implementering af politik*. Aarhus: Hans Reizels forlag.
- Zetterguist, U. E. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: CAPPELEN DAMM.
- Økonomi- og indenrigsministeriet. (2013). *Evaluering af kommunalreformen*. København: Økonomi- og indenrigsministeriet.
- Østerud, Ø. (2005). *Statsvitenskap, innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskaplig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg

Intevjuguide

1. Hvilket eierskap har politikerne til målsetningen som er vedtatt på sentralt hold?

1. Navn, alder, bakgrunn?
2. Hvor lenge har du vært kommunestyrerepresentant (mange perioder)?
3. Hva mener du er de viktigste målene for kommunereformen?
4. Hvordan tolker du disse forskjellige målene?
5. Er det noen av disse målsetningene som er viktigere enn andre, slik du ser det (går på verdier)?
6. Hvilke aspekt ved kommunereformen mener du rettferdiggjør en kommunesammenslåing? (bakgrunn for dette spørsmålet vil være hvordan regjeringens rettferdiggjøringsstrategi blir både tolket og tatt til inntekt for kommunereformen).
7. Hvilke muligheter kan en kommunesammenslåing gi for din kommune?
8. Hvilke av dine nabokommuner ønsker du en eventuell sammenslåing med?
9. Hva er det med disse som gjør dem til aktuelle sammenslåingskandidater?
10. Hvordan tror du en sammenslåing vil påvirke det politiske miljøet i kommunene som slår seg sammen?
11. På hvilken måte har lokalpolitikere vært med å forme kriteriene for Kommunereformen?
12. Hvis dere skulle vært mer involvert, hvordan kunne dette i så fall ha vært gjennomført?
13. Har kommunens representanter gitt tilbakemelding til regjeringen i forbindelse med kommunereformen?

2. Hvordan kan kommunereformen påvirke kommunens tjenesteproduksjon?

1. Hva legger du i begrepet politisk styring innen offentlig tjenesteproduksjon?
2. Hvilken påvirkning vil en sammenslåing ha for din kommune i forhold til tjenesteproduksjon?
3. De fleste kommunene har en del interkommunale samarbeid. Hvordan tror du en slik reform vil slå ut i forhold til disse samarbeidene?
4. Mener du dette vil føre til mer eller mindre politisk styring i forhold til slik det er nå? Hva er det som gjør at du tenker dette?
5. Hvordan ser dere på kompetansebehovet, og rekrutteringsbehovet - og ser dere behov for omorganisering av eksisterende kompetanse?

6. Har du tanker om hvorvidt reformen vil gi et bedre tilbud til brukerne?
7. I hvilken grad opplever du å kunne ta selvstendige, strategiske styringsgrep i din kommune i forbindelse med reformen.
8. I hvilken grad må organisasjonen endres, eller hvilke tiltak må gjennomføres, for å møte kommunereformens krav til tjenesteproduksjon?
9. Hva mener du er de største utfordringene kommunen står ovenfor når det gjelder offentlig verdiskapning/tjenesteproduksjon (public value/choice)?

3. Hvilke faktorer må være på plass for at en endringsprosess skal lykkes?

1. Hva mener du kan være et effektivt virkemiddel fra regjeringen for å få til målsetningen om færre kommuner (gulrot eller pisk)?
2. Hva forbinder du med å være en god politisk leder?
3. Har dere involvert velgerne i kommunereformprosessen (ja/nei)?
4. Hva er bakgrunnen for dette?
5. Hvor stor innflytelse tenker du at velgerne i din kommune skal ha i forbindelse med de beslutninger som skal tas (folkemøter/avstemming etc)?
6. Hva hemmer og hva fremmer gode endringsprosesser?
7. Hvilke hovedkrav til ledelse mener du vil følge av en strukturert, planlagt innføring av endring – såkalt «ovenfra og ned» strategi?
8. Hva opplever du som de viktigste organisatoriske utfordringer ved innføring av en ovenfra og ned styrt reform?
9. Kjenner du til om dere har benyttet noen av verktøyene som regjeringen har gitt ut i forbindelse med reformen?
10. Hvilke forhold mener du er de viktigste for at din kommune skal lykkes med reformarbeidet?
11. Har din kommune utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene?
12. Hvilke elementer er innarbeidet i den strategiske planleggingen i din kommune?

Forespørsel intervju.

26.10.2015

[Mottakernavn]

[Mottakers gateadresse, postnummer og poststed]

[E-postadresse for mottaker]

Kjære [Mottaker],

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en Masteravhandling – MPA – ved
Copenhagen Business School - CBS.

I vår Masteravhandling har vi valgt å skrive om Kommunereformen. Dette er en reform som vil berøre absolutt alle innbyggere i landet, uansett hvor en bor, alder og andre faktorer. Kommunepolitikerne har fått et relativt fritt mandat i forhold til gjennomføringen av reformen.

Med bakgrunn i dette ønsker vi derfor å fokusere på hvordan politikere ser på innføringen av reformen og hvilke tanker/strategier de har i forhold til selve gjennomføringsprosessen. Ut fra dette har vi valgt følgende problemstilling:

Hvordan kan politiske tanker transformeres til handlinger?

Målet er å se om det finnes forskjellige tilnærmingsmåter, strategier eller tanker omkring denne reformen avhengig av størrelse på kommune. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Våre data vil bli anonymisert. Dette gjelder både navn, stilling / funksjon, samt hvilken kommune. Du vil i vår avhandling bli omtalt som en politiker i posisjon, eller opposisjon, fra en stor eller en liten kommune. Opplysningene som blir gitt vil således bli behandlet konfidensielt.

Vi ønsker å benytte båndopptaker og/eller ta notater underveis i samtalen.

Opptakene/notatene vil bli slettet når evalueringen er ferdig. Senest august 2016. Intervjuet vil ta ca 1 til 1,5 timer. Det er frivillig å være med, og det er mulighet for å trekke seg underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere.

Vår veileder under denne avhandlingen er Geir Hyrve, HIST/NTNU.

For ytterligere opplysninger kan vi kontaktes på tlf.

Venche Skjervold:

Mona Solvold Dahl:

På forhånd takk.

Med vennlig hilsen

Mona Solvold Dahl – Venche Skjervold

.....
.....

SAMTYKKEERKLÆRING:

Jeg har mottatt informasjon om studien i forbindelse med Kommunereformen og gir med dette samtykke til å bli intervjuet.

Sign:.....

Tlf.nr.....